



**Instituto de Altos Estudios Nacionales  
Escuela de Gobierno y Administración Pública  
Especialización de la Gestión Pública**

**Tesina previa para optar al título de: Especialización de la Gestión  
Pública**

**Análisis de la implementación del modelo de gestión por resultados en  
instituciones públicas ecuatorianas centralizadas:  
caso Fuerzas Armadas año 2011**

**Autor: Patricio Burbano Palacios**

**Tutor: Profesor Carlos Marchan**

## **2.- AUTORIZACIÓN**

Yo, Patrico Burbano Palacios autorizo para que el contenido de este trabajo sea utilizado total o parcialmente por la institución, para los fines que considere pertinentes. También, en el caso de publicación, cedo los derechos de autor por el lapso de tres años a partir de la publicación.

Quito, Agosto - 29 - 2012

---

### **3. RESUMEN EJECUTIVO DEL TRABAJO**

La administración pública ecuatoriana bajo un nuevo régimen político y constitucional reconoce que las demandas de bienes públicos deben estar en función de una organización que priorice y sirva a los ciudadanos e impulse una reforma democrática desde el Ejecutivo orientado por directrices, metodologías e instrumentos que buscan además de la eficiencia, la eficacia y la igualdad mediante un nuevo modelo de gestión a implementarse en las instituciones públicas que se enfoque en los resultados, optimice los recursos y desconcentre el ámbito de su acción hacia los territorios a los cuales pretende servir.

La presente investigación busca analizar el proceso de implementación del nuevo modelo de gestión pública en organizaciones centralizadas como es el caso de las Fuerzas Armadas del Ecuador en el año 2011 e identificar posibles tensiones que podrían surgir desde una dimensión institucional legal y de gestión al aplicar el modelo de administración pública por resultados, así como proponer posibles acciones que faciliten su implementación en la institución militar.

#### **4. DEDICATORIA**

A mis padres: Patricio y Enith, por su incondicional apoyo, amor y guía.

A Majo por ser la luz de mi vida.

A Juan Jose por toda la alegría que trajo y traerá a la familia.

## **5. AGRADECIMIENTO**

A Carlos Marchan, por la sabiduría impartida con la sencillez que solamente los seres de trascendencia llegan a compartir.

## 5. ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>OBJETIVOS DEL TRABAJO.....</b>	<b>3</b>
<b>1. EL MODELO DE GESTIÓN EN INSTITUCIONES CENTRALIZADAS, CASO FUERZAS ARMADAS DEL ECUADOR AÑO 2011.....</b>	<b>4</b>
1.1. <i>Breve caracterización del modelo burocrático y principales críticas .....</i>	<i>4</i>
1.2. <i>Análisis de la defensa como competencia exclusiva del Estado Central .....</i>	<i>10</i>
1.3. <i>Análisis de la defensa como bien público.....</i>	<i>13</i>
1.4. <i>Análisis de la estructura organizacional de Fuerzas Armadas.....</i>	<i>20</i>
<b>2. EL PARADIGMA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y SU IMPLEMENTACIÓN POR RESULTADOS EN EL ECUADOR.....</b>	<b>24</b>
2.1. <i>La Gestión Pública por Resultados.....</i>	<i>24</i>
2.2. <i>Análisis de la Reforma Democrática y Procesos de Reestructuración en la Función Ejecutiva Ecuatoriana.....</i>	<i>28</i>
<b>3. POSIBLES TENSIONES QUE SURGEN DE LA APLICACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS EN LAS FUERZAS ARMADAS ECUATORIANAS. ....</b>	<b>40</b>
3.1. <i>Análisis desde la dimensión institucional legal.....</i>	<i>40</i>
3.2. <i>Análisis desde la dimensión de gestión .....</i>	<i>49</i>
<b>4. ACCIONES PARA UNA MEJOR APLICACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS EN FUERZAS ARMADAS.....</b>	<b>54</b>
4.1. <i>Acciones para la dimensionamiento institucional legal.....</i>	<i>55</i>
4.2. <i>Acciones para la dimensionamiento de gestión .....</i>	<i>57</i>
<b>5. CONCLUSIONES.....</b>	<b>61</b>
<b>6. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>68</b>

## **6. CUERPO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **Introducción**

El enfoque de ciudadanía con el que se matiza el escenario del siglo veintiuno en América Latina refleja una realidad inminente, el modelo burocrático con el que se ha venido administrando la gestión pública se relegó y no ha evolucionado ante los retos que consigo trajo la globalización y el libre comercio en un mundo en donde la tecnología prácticamente a hecho de menos las barreras geográficas y donde todos somos, al menos digitalmente, iguales.

La racionalidad en la que se sustenta el modelo propuesto por Weber a finales del siglo diecinueve no ha previsto que el otrora administrado ahora ciudadano, reivindique sus derechos en la obtención de bienes y servicios públicos de calidad, esto es, acorde a sus necesidades y realidades; por lo que simplemente el cumplimiento de la norma ya no basta, lo que se requieren son resultados.

A esto, y ya en el caso particular de nuestro país, debe sumarse el contexto de cambio que vive en la actualidad el Estado Ecuatoriano, el mismo que se regenta por una Constitución que pone como piedra angular al principio de igualdad, y que tiene como objetivo ulterior la consecución del buen vivir de sus ciudadanos.

Si a todo lo antes mencionado lo relacionamos a la gestión de un bien público fundamental para el desarrollo de un estado como lo es la defensa, entonces estamos ante un gran reto, por cuanto las instituciones militares son, por excelencia, instituciones burocráticas debido a sus características muy particulares en el ejercicio del mando como son de jerarquía y centralización.

La justificación del presente trabajo, se da en medida de que este surge como un aporte en analizar e identificar posibles tensiones al momento de implementar el nuevo

modelo de administración pública basado en la gestión por resultados impulsada desde el gobierno central en la gestión de la defensa de la soberanía territorial y la integración nacional que tiene como sus ejecutores a Fuerzas Armadas del Ecuador, así como en proponer acciones que mitiguen dichas tensiones a fin de lograr las metas y objetivos que constan en el Plan Nacional del Buen Vivir en el ámbito de la defensa.

La tesina consta de cuatro capítulos y finaliza con las conclusiones que el autor realiza de la presente investigación.

En el primer capítulo se describe se caracteriza al modelo burocrática y se estudia la incidencia de este en instituciones públicas centralizadas tomando como ejemplo práctico a las Fuerzas Armadas ecuatorianas, así como también se dimensiona y conceptualiza a la defensa como bien público desde un enfoque presupuestario y organizacional.

Ya en el segundo capítulo se estudia al paradigma de la nueva administración pública por resultados y se analiza su implementación en la función ejecutiva ecuatoriana y las características específicas con las que se implementó en el aparato burocrático nacional.

Con toda la información recabada, el tercer capítulo analiza las posibles tensiones que surgen en la aplicación de la gestión por resultados en una organización eminentemente burocrática como lo son las instituciones militares, desde dos puntos de vista, el institucional legal que identifica aquellas inconsistencias tanto en la norma legal como en la integralidad de la gestión de la defensa, y, el de gestión, en el que se analiza el cambio de paradigmas en la doctrina y misión.

En el cuarto capítulo y con base en lo analizado en los capítulos anteriores, el autor propone una serie de acciones de mitigación que se responden a las tensiones identificadas en el capítulo anterior y que se alinean a la realidad de Fuerzas Armadas.



Finalmente, el autor formula conclusiones que resumen la información obtenida de la presente investigación.

## **Objetivos del Trabajo**

### *Objetivo General:*

Analizar desde un enfoque técnico las incidencias de implementación del Modelo de Gestión por Resultados GPR en instituciones centralizadas, tomando a las Fuerzas Armadas del Ecuador como caso práctico.

### *Objetivos Específicos:*

1. Describir el modelo de gestión en instituciones centralizadas, caso Fuerzas Armadas del Ecuador año 2011.
2. Estudiar el paradigma de la nueva gestión pública y su implementación por resultados en el Ecuador.
3. Analizar posibles tensiones que surgen de la aplicación del modelo de gestión pública por resultados en las Fuerzas Armadas Ecuatorianas.
4. Proponer acciones para una mejor aplicación del modelo de gestión pública por resultados en Fuerzas Armadas.

## **1. EL MODELO DE GESTIÓN EN INSTITUCIONES CENTRALIZADAS, CASO FUERZAS ARMADAS DEL ECUADOR AÑO 2011**

### *1.1. Breve caracterización del modelo burocrático y principales críticas*

El Estado como responsable del bienestar social de sus habitantes, cumple un rol de proveedor de bienes y servicios en aquellas áreas económicas y sociales en donde la empresa privada no participa, bien porque no sea atractiva su intervención en términos de rentabilidad financiera, o bien porque se trate de servicios sensibles de naturaleza indelegable porque así lo determina el marco jurídico que lo rige. A estos bienes y servicios que oferta el Estado y que demanda la población, se los denomina bienes públicos y se logran a través de la implementación de acciones y políticas estatales que estructuran un modelo de gestión o administración pública determinado.

Con la revolución industrial el fin último resulta ser el incremento de la eficiencia y la productividad en la oferta; fin del que el Estado, como proveedor de bienes y servicios públicos a través de sus instituciones, se vuelve partícipe y busca realizar su gestión pública de manera eficiente aún a costa de analizar si con ello se satisface las necesidades de los habitantes. Surgen entonces, modelos de administración pública que buscan la maximización de sus funciones a través de la incorporación en su estructura de la especialización del trabajo, siendo la “burocracia” (Weber, 2004, pág. 176) el modelo más importante.

Max Weber concibe a la burocracia como una estructura jerárquica en la cual los funcionarios desarrollan diferentes tareas que están claramente definidas. Se trata de una organización de control que busca la eficiencia en la ejecución de las funciones.

Dicho modelo se convirtió en el paradigma de la burocracia, considerado por Weber como el tipo más puro de dominación legal que se ejerce por medio de un cuadro administrativo, siendo uno de sus postulados principales la “obediencia estricta al derecho por parte del

funcionario a través del acatamiento en el proceder de las reglas ya sean estas técnicas o normativas” (Weber, 2004, pág. 174).

Weber fundamenta el carácter racional y formal de la organización burocrática en el saber, el conocimiento del funcionario a nivel de especialidad de sus actividades orientadas al servicio, como garantía de una “impersonalidad formalista en el cumplimiento de su deber” (Weber, 2004, pág. 179), es decir, un cuadro administrativo compuesto de funcionarios que ejecutan su trabajo ajeno a sentimientos y en estricto cumplimiento de la ley. La delimitación de funciones por delegación de autoridad, la cadena de mando de acuerdo al principio jerárquico, la acción organizacional fundamentada en instrucciones detalladas e impersonales, la aplicación objetiva y fría de reglas y procedimientos uniformes y la centralización de las decisiones estratégicas al más alto nivel de la jerarquía, constituyeron los principios dominantes de una administración eficiente.

A partir de estas premisas, se presupone que la estructura burocrática basada en la legitimidad del poder racional – y por tanto de reglas racionales – en función de la ley y el saber, es el “instrumento más efectivo de coordinar y controlar las complejas redes de relaciones implícitas en las actividades técnicas o de trabajo modernas” (Meyer & Rowan, 2001, págs. 80-81).

En este contexto y aterrizando en nuestra realidad, la burocracia aparece en el Ecuador el momento mismo en que este se “inicia con la instauración de la República” (Núñez, 2001, pág. 32); de ahí que el Estado centraliza el poder y con ello logra “institucionalizar su autoridad a lo largo del territorio nacional y la de administrar varias ramas de la cosa pública” (Núñez, 2001, págs. 33).

Al respecto, es necesario precisar que al inicio de la vida republicana en nuestro país no existía un espacio nacional integrado y los poderes sociales regionales de la época se resistían a reconocer autoridad del estado central, así también, no se contaba con un ejército institucionalizado con capacidad para resguardar la soberanía de la ley, y, en general la organización de la nascente administración pública no permitía, por el mero hecho de

creada la república, obtener la información que estructure la normativa técnica y legal que sustente el ejercicio de los cuadros administrativos y por ende la racionalidad en la que se consolida el modelo burocrático; de ahí que sería mejor hablar de un aparataje que se hereda de la colonia y que empieza a ver la luz de la burocracia conforme transcurre un proceso de evolución en el ámbito legal y organizacional del Estado Ecuatoriano como tal.

Con el paso del tiempo, el aparataje del Estado Ecuatoriano crece junto con su economía, y sus instituciones, amparadas en la racionalidad de un marco legal cada vez más extenso y difuso, se constituyen en burocráticas, sin embargo, sacrifican la eficiencia en pos de ejecutar la acción pública en el estricto cumplimiento de lo dispuesto en leyes, reglamentos estatutos y manuales en el mejor de los casos.

“Más allá de estas agencias especializadas, la gran mayoría de la administración pública ha estado compuesta por una mezcla de funcionarios de carrera con capacidades técnicas limitadas u obsoletas y ambiciones estáticas... estas instituciones burocráticamente grandes suelen favorecer el mantenimiento del status quo, y por lo tanto, son propensas a bloquear reformas profesionales en sus respectivos sectores” (Mejía Acosta, 2009, pág. 48).

En el caso de una institución burocrática por excelencia como Fuerzas Armadas, tanto su estructura organizacional vertical y jerárquica, como su profesionalización en función de principios y valores de naturaleza castrense hace que la estandarización de sus procedimientos sea percibido como el debido proceso en la provisión de defensa nacional, no obstante, temas como la transparencia del gasto militar y la rendición de cuentas son motivo de debate propuestos desde la sociedad civil como “características que debe tener la política de defensa” (Pérez, 2003, pág. 36).

Ya en el siglo XXI, y como consecuencia de una realidad globalizada así como los avances en materia de derechos humanos, el ámbito tecnológico y la conciencia ambiental, el modelo de oferta weberiano se rinde ante una realidad latente, el ciudadano como

consumidor de servicios y por tanto la satisfacción de sus requerimientos y necesidades es la panacea al momento de controlar y evaluar la provisión de bienes y servicios públicos.

En este contexto, surgen críticas y críticos del paradigma burocrático como el Sociólogo Michel Crozier quien afirma que:

“toda la literatura posweberiana sobre la burocracia padece en efecto de una ambigüedad fundamental. Por un lado, la mayoría de los autores creen que el desarrollo de las organizaciones burocráticas responde al advenimiento de la racionalidad en el mundo moderno, y que la burocracia es por ese hecho intrínsecamente superior a todas las demás formas posibles de organización. Por otro lado muchos autores, a menudo los mismos, consideran a las organizaciones como especies de leviatanes por cuyo medio se prepara la esclavización del género humano” (Crozier, 1974, pág. 55).

En efecto, la racionalidad legal con el tiempo evolucionó en una racionalidad tecnológica que decantó en procesos administrativos y productivos rutinarios que eliminaban toda creatividad, estímulo, participación o vinculación del funcionario o trabajador con la organización en general, tal es el caso de la producción en serie, el control de calidad “estadístico” y otras formas de “organización científica de las empresas” como el fordismo y taylorismo que perduraron hasta muy después de finalizada la segunda guerra mundial.

El sistema burocrático genera rigidez en la conducta del trabajador impidiendo su adaptación a los requerimientos del medio ambiente de la organización. “El funcionario público es un instrumento de los procedimientos así como el trabajador es un instrumento adaptado a la maquinaria industrial” (Crozier, 1963, pág. 38).

En esta suerte, la organización termina por convertirse en rígida, de ahí que la organización burocrática carece de medios para corregir sus propios errores lo que significa el colapso y entrar en el círculo vicioso de la organización burocrática: ausencia de meritocracia, falta de creatividad e iniciativa, toma de las decisiones privativa de quienes poseen el

conocimiento técnico y predominio de los intereses individuales sobre los objetivos organizacionales.

Es importante señalar que el modelo burocrático basa su eficiencia en la especialización de los cuadros administrativos, por lo tanto, la meritocracia es un requisito sine qua non para la funcionalidad del modelo weberiano, no obstante, el enfoque de Crozier debería ser entendido desde un ámbito más orientado a la calidad de la acción de los burócratas, en el contexto de que sus acciones se enmarcan dentro de la norma y no hacia la consecución de los bienes y servicios que exige el ciudadano, ya que en un modelo de oferta como lo es el burocrático, es visto solamente como administrado.

Lo mencionado anteriormente lleva a la organización burocrática a la centralización de responsabilidades en los mandos superiores que encarnan la racionalidad legal. En condiciones de centralización extrema de responsabilidades, los funcionarios no se sienten identificados con la función pública que les corresponde y entre sí sólo desarrollan una “solidaridad negativa” (Crozier, 1963, pag40), es decir que se unen únicamente en contra de la institución y de las autoridades.

Crozier también señala que ante este comportamiento defensivo y solidario de los funcionarios, en la organización burocrática se desarrolla lo que denomina “círculo vicioso” que genera la implantación de más normas y reglas que terminan creando en los funcionarios dependencia y frustración y por tanto respuestas negativas y rutinarias, lo que hace necesaria la implantación de más reglas y mayor control.

Así también, el Abogado brasileiro Carlos Bresser Pereira, desarrolla un estudio y crítica profunda al modelo burocrático, tomando como referente la realidad de su país; considera que en el modelo burocrático “el problema de la eficiencia no era, en realidad, esencial. A partir del momento en que el Estado se transformó en el gran Estado social y económico del siglo XXI, asumiendo un número creciente de servicios sociales y de papeles económicos, entonces el problema de la eficiencia se hizo esencial” (Bresser, 1996, pág. 5), de ahí que la

administración burocrática en los tiempos actuales se considere poco o nada orientada hacia la atención de la demanda de los ciudadanos.

Bresser señala que los contornos de la nueva administración pública giran en torno a la “descentralización política y administrativa, organizaciones menos verticales con un presunción de la confianza limitada y no de la desconfianza total, control por resultados y administración volcada hacia la atención al ciudadano” (Bresser, 1996, pág. 6-7); pero para ello debe ejecutarse una reforma en tres dimensiones que permita el traspaso de la administración pública burocrática a la gerencial. Estas dimensiones son: institucional legal, cultural y de gestión.

En este sentido se debe señalar que la crítica de Bresser al modelo burocrático no es del todo exacta, ya que afirma que su principal problema sería una carencia sostenida de eficiencia en el modelo conforme el crecimiento y complejidad del estado moderno en el ámbito de su acción pública ya que abarcar cada vez más un sin número de demandas sociales con una especificidad importante por el territorio, lo que obligaría a considerar la descentralización política y administrativa del estado per se, a fin de tornarlo más eficiente.

No obstante, el modelo burocrático se erige como el paradigma de la eficiencia debido a que el éxito de su gestión se atribuye a la racionalidad en cumplimiento de la norma y de la especialización de sus ejecutores, por tanto, si el problema es la territorialización de la acción pública, la respuesta sería movilizar al modelo burocrático hacia los territorios demandantes, lo que en teoría resultaría viable en razón de que dicho modelo está reglado y posee una burocracia especializada altamente eficiente y racional.

El problema radica entonces en que el modelo burocrático es un modelo de oferta, que a raíz de los cambios que la economía y la sociedad experimentan, como por ejemplo la apertura y profundización del libre comercio y la globalización ambas impulsadas por la innovación tecnológica del siglo veinte, no se adapte al nuevo escenario en el que las empresas pierdan el control del producto y del mercado dando lugar a que el consumidor imponga las reglas de calidad y precio; y, en el sector público, a que el ciudadano deje de

ser mirado como administrado y adquiere derechos fijados por las leyes, en el caso del Ecuador amparados en la Constitución, para participar de la planificación de las políticas públicas a fin de obtener servicios públicos de calidad. Entonces los vientos que llevan a erosionar el modelo burocrático vienen por cambios externos y no como efecto de la exigencia de una mayor eficiencia como lo expone Bresser.

## *1.2. Análisis de la defensa como competencia exclusiva del Estado Central*

La defensa es indispensable para la existencia y supervivencia de un Estado, y se podría afirmar que “la defensa es un deber irrenunciable y permanente del Estado” (Agenda Política de la Defensa, 2011, pág. 12), de ahí que este tema sea, conjuntamente con la seguridad interna, uno de los pilares de la institucionalidad del gobierno central.

A la defensa se la gestiona mediante políticas que se emiten desde el Estado por cuanto su producción se desarrolla al interior de un marco de procedimientos, directrices y organizaciones gubernamentales, es decir, “el Estado interviene y regula su defensa a través de política pública, como herramienta para que la libertad, como derecho social se cumpla, a través del monopolio de la violencia legítima en un determinado territorio” (Roth, 2007, pág. 23).

Y es que al Estado se le reconoce el monopolio de la violencia legítima, esto es, en el ejercicio de su poder de coerción, la defensa de la ley, la libertad y la seguridad de sus ciudadanos, en este contexto, “el Estado es la única fuente del “derecho” a la violencia” (Weber, 2009, págs. 83-84) y por tanto es el único que la puede ejercer a través de los aparatos de represión creados y financiados para el efecto.

En este marco, es factible sostener que la política de defensa es una competencia monopólica y exclusiva del Estado, así, Holzman identifica algunas de las características de la política de defensa:

- 1) “Monopólica y exclusiva del Estado



- 2) Primaria y permanente del Estado
- 3) Es una actividad integral del Estado
- 4) Debe estar en permanente coherencia con las prioridades nacionales
- 5) Constituye un bien público, puro y absoluto” (Holzman, 2003, pág.2)

Ya se ha analizado la primera característica de la defensa y de su gestión a través de una política, esto es, el ser monopólica y exclusiva del Estado. Siguiendo este ejercicio, se propone analizar individualmente las cuatro características restantes.

La defensa y su política es una función primaria y permanente del Estado ya que requiere de esta para su existencia y desarrollo, “la correlación que debe existir entre la política de defensa y la seguridad nacional, se soporta con la idea de desarrollo que posea el país. En tal contexto, debe tenerse presente que la seguridad es, entonces, una condición que permite y asegura el desarrollo.” (Holzman, 2003, pág.2). Las Fuerzas Armadas del Ecuador (órgano ejecutor de la defensa) constitucionalmente es considerado una “institución de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos” (Constitución, 2008, art. 158), siendo entonces siempre necesaria su gestión en pro del resguardo y protección de las libertades de los ciudadanos.

Respecto de que la defensa y su política es una actividad integral del Estado, esta debe ser entendida como un elemento importante de “una política sectorial que asegura la reproducción y viabilidad estratégica del Estado como unidad libre, soberana y estable.” (RESDAL, 2000, pág. 1); en este sentido, la defensa no se limita a la protección bélica de la soberanía territorial, sino que es parte importante de la seguridad integral (para el caso ecuatoriano)<sup>1</sup> que también se constituye de la gestión de la relaciones internacionales, la seguridad interna, entre otras políticas pública. En este contexto, la definición de política de defensa de Pérez es pertinente en este tema: “una política de defensa es una política pública, fundamentada en un amplio consenso civil – militar, que está relacionada

---

<sup>1</sup> La seguridad integral tiene un enfoque distinto al de la seguridad nacional, ya que en el primero el eje fundamental es el ser humano, mientras que para el segundo la razón de ser era el Estado. Esto limitaba la concepción de soberanía solamente a la concepción territorial, mientras que la seguridad integral garantiza una soberanía integral, es decir, multisectorial.

estrechamente con la política externa y constituye una de las bases fundamentales sobre las que descansa la seguridad del Estado” (Pérez, 2003, pág. 96).

En cuanto a que la política de defensa debe estar en permanente coherencia con las prioridades nacionales, “se refiere a la exigencia de coherencia y armonía que debe tener con el desarrollo global del país” (Holzman, 2003, pág.3). Esta característica en el diseño y gestión de la política de la defensa ha sido uno de los puntos en la que el marco constitucional y el entorno político ecuatoriano reciente, han puesto más énfasis en su aplicación interpretada como la reivindicación como competencia exclusiva del Estado, así, la constitución señala que “Las Fuerzas Armadas ... serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución.” (Constitución, 2008, art. 159).

De igual manera, el artículo 280 de la norma constitucional ecuatoriana manda a que las políticas públicas se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo PND<sup>2</sup>, disponiendo expresamente a que su “observancia será de carácter obligatorio para el sector público” (Constitución, 2008, art. 280). El Plan Nacional de Desarrollo se estructura de una serie de políticas y objetivos planteados por el Estado en función de un diagnóstico y directrices previstas y priorizadas por el Ejecutivo, y al cual se direcciona el desarrollo del país, así, es necesario que “una política pública debe tener una razón de existir, más cuando ésta trata sobre elementos cruciales para la seguridad del Estado, por ello debe tener objetivos, finalidades.” (Pérez, 2003, pág. 97), en este caso, esos objetivos y finalidades deben estar alineados con las políticas y objetivos del PND.

Finalmente, es preciso mencionar que en el caso ecuatoriano, la normativa constitucional señala que dos de las facultades que tiene el Presidente es: la de definir y dirigir las políticas públicas de la función ejecutiva y ejercer la máxima autoridad de Fuerzas Armadas<sup>3</sup> (Constitución, 2008, art. 147), así también, en lo referente al régimen de competencias contemplado en la Constitución del Ecuador, se establece que “El Estado

---

<sup>2</sup> Actualmente el Plan nacional de Desarrollo se denomina Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013

<sup>3</sup> Según el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Defensa nacional, las Fuerzas Armadas se constituyen entre otras del: Ministerio de Defensa Nacional, el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas, la Fuerza Terrestre, la Fuerza Naval y la Fuerza Aérea, quienes son consideradas órganos de la Defensa Nacional.

tendrá competencias exclusivas sobre: la defensa nacional, protección interna y el orden público” (Constitución, 2008, art. 261); por tanto, el ejecutivo posee la legitimidad legal y política para la toma de decisión de la política pública de defensa.

### *1.3. Análisis de la defensa como bien público*

Es primordial dar una definición de lo que se considera público, y se podría decir que desde un enfoque de cobertura “lo público abarca la dimensión de la actividad humana que requiere de una regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos de una acción en común” (Parsons, 2007, pág. 39). Partiendo de esta premisa, se puede inferir que toda acción que genere una consecuencia social será de un interés colectivo, y por lo tanto cae en el ámbito de lo público; es decir “tiene consecuencias públicas” (Roth, 2006, pág. 60).

La libertad, como derecho supremo universal de los seres humanos y requisito sine-quantum para el desarrollo y bienestar de las naciones, requiere de la regulación e intervención del Estado, y esta se materializa, de la forma más básica, a través de la defensa de la soberanía territorial. La Defensa es un “bien público puro con características de consumo no rival y no excluyente”<sup>4</sup> (Stiglitz, 2009, pág. 150), por cuanto satisface una necesidad social que no puede solucionarse a través del mecanismo del mercado, porque su goce no puede estar sujeto al pago de los precios.

La defensa, vista como la necesidad que afecta a un colectivo, requiere de la intervención del Estado a través de políticas públicas cuya orientación debiera ser a la optimización del gasto militar a fin de proveer oportuna, eficaz y eficientemente el bien público defensa, en este sentido, las instituciones militares requieren de un presupuesto fiscal acorde a sus necesidades operativas; pero también, el gobierno reconoce, que en tiempos de paz, en su agenda política, los sectores sociales tienen preferencia en la distribución de recursos fiscales, lo que necesariamente implica un límite o “techo” presupuestario importante al

---

<sup>4</sup> El consumo no rival se refiere a los casos en el que el consumo de una persona no impide o reduce el consumo de otra; mientras que un bien no excluyente es aquel que no discrimina su usufructo entre todas las personas.

gasto militar. Así, la política pública de defensa define objetivos (que), responsables de su ejecución (quien), recursos (cuánto) y plazos (cuando) para implementarla.

En este contexto, el bien público defensa se materializa en una intención económica respecto a la concentración de recursos fiscales en el presupuesto de una institución, por lo tanto, un análisis presupuestario se constituye un referente objetivo para analizar la gestión de dicho bien, que para el caso ecuatoriano, recae por mandato constitucional en Fuerzas Armadas.

La decisión política (de hacer o no hacer) del Ejecutivo, se materializa a través de la asignación de recursos fiscales para la elaboración de programas y proyectos de inversión. Para el caso de Fuerzas Armadas (y en general de todos los estamentos que conforman el gobierno central) se conoce de la decisión del Ejecutivo por medio del presupuesto codificado para la inversión, en donde se verifica si los proyectos que conformaron la proforma del PAI de Fuerzas Armadas fueron considerados relevantes o no por los actores políticos siendo su valor codificado, la evidencia de ello.

El bien público defensa se soporta en proyectos de inversión a los que se asigna un presupuesto acorde a la priorización en primera instancia del Comando Conjunto, y luego y en manera dirimente por el Ministerio de Defensa Nacional, todo esto, en función de los objetivos estratégicos institucionales, la Agenda Sectorial y las metas y objetivos del Plan Nacional de Buen Vivir. Todos estos proyectos de inversión a su vez conforman el Plan de Fortalecimiento de Capacidades Conjuntas<sup>5</sup> del sector defensa.

El Plan de Fortalecimiento de Capacidades Conjunta (PFCC), tiene como premisa fundamental el disponer de unas Fuerzas Armadas profesionales, bien equipadas entrenadas y eficaces (Política de la Defensa Nacional del Ecuador, 2010, pág. 60). Para ello, el Comando Conjunto de Fuerzas Armadas prioriza, de acuerdo a las estrategias militares que estructuran el PFCC, un sin número de proyectos propuestos por la Fuerza Terrestre, Naval

---

<sup>5</sup> A través del PAI se determinan los bienes de inversión y capital, que para el caso serían los requeridos para el despliegue de la Fuerza Aérea (helicópteros y aviones de combate, etc.), Fuerza Terrestre (artillería, misiles y cohetes, etc.), Fuerza Naval (lanchas, corbetas y navíos, etc).

y Aérea, los mismos que están orientado a la adquisición, repotenciación y mantenimiento de armamento, equipos e infraestructura para la defensa de la soberanía territorial.

Uno de los objetivos estratégicos del país en el ámbito de la seguridad previsto en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013, es el de impulsar el fortalecimiento del sector defensa y la consolidación de unas Fuerzas Armadas modernas, con el fin de alcanzar una soberanía integral.<sup>6</sup>

En este contexto, el presupuesto fiscal que se le asignó a la inversión militar para el año 2011, se desplegó teniendo como directriz transversal la complementariedad de las Fuerzas; así, por ejemplo, la priorización del armamento y equipo bélico y los servicios conexos a estos fueron considerados como bienes estratégicos y servicios conexos para la defensa nacional en función de una estrategia militar conjunta, teniendo en cuenta una fidedigna línea base de las capacidades con las que se contaba en ese momento<sup>7</sup>.

Así también, la profesionalización del recurso humano de Fuerzas Armadas fue relevante por cuanto se asignaron dineros para proyectos, sobre todo de infraestructura, para el mejoramiento de escuelas militares y la construcción y recuperación de vivienda fiscal.

Sin embargo, al analizar la ejecución del PAI de Fuerzas Armadas año 2011 pareciera ser, que las Fuerzas a la hora de operativizar lo planificado tienen inconvenientes.

---

<sup>6</sup> La soberanía integral es un nuevo concepto que abarca de manera transversal la libertad del país respecto de la no dependencia de terceros en temas claves tales como la soberanía: alimentaria, tecnológica, económica y energética.

<sup>7</sup> La línea base en cuanto a bienes y servicios estratégicos operativos se depuró a detalle a partir del incidente de Angostura

**Tabla No. 1**  
**EJECUCIÓN PAI 2011 POR FUERZAS**

DESCRIPCION	MONTO CODIFICADO PAI 2011	% CODIFICADO PAI 2011	MONTO COMPROMETIDO PAI 2011	% COMPROMETIDO PAI 2011	MONTO DEVENGADO PAI 2011	% DEVENGADO PAI 2011
COMACO	61.591.314	24%	45.630.744	74%	25.783.250	42%
TERRESTRE	75.213.118	30%	53.064.334	71%	28.908.711	38%
FUERZA NAVAL	27.211.779	11%	21.305.187	78%	15.509.012	57%
FUERZA AEREA	89.720.008	35%	73.687.065	82%	4.588.747	5%
MIDENA	873.000	0,34%	434.342	50%	434.302	50%
<b>TOTAL</b>	<b>254.609.219</b>	<b>100%</b>	<b>194.121.673</b>	<b>76%</b>	<b>75.224.022</b>	<b>30%</b>

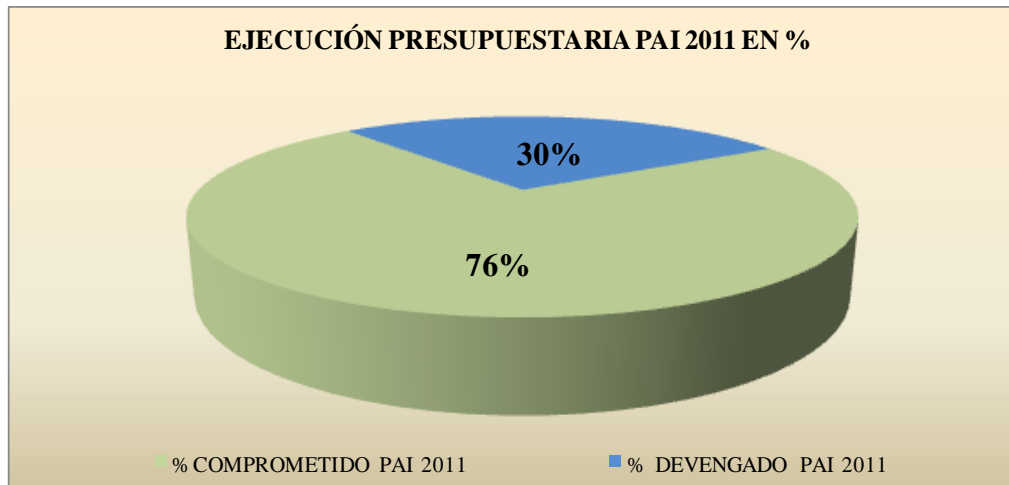
Fuente: Ministerio de Finanzas  
Elaborado por: Ing. Patricio Burbano Palacios

Como se observa en la Tabla No. 1, el Presupuesto Codificado para el PAI 2011 para Fuerzas Armadas fue de 254 millones de dólares, de los cuales se comprometió 194 millones de dólares, es decir el 76% y se devengó 75 millones de dólares, es decir, apenas el 30%. Las cifras denotan problemas en la gestión de inversión de Fuerzas Armadas.

Al analizar la ejecución presupuestaria por Fuerzas, los resultados tiene otro comportamiento; así, la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE) es el ente ejecutor que más dineros comprometió en el año 2011 con el 82% pero es la institución que menos ejecutó de todas la Fuerzas Armadas en dicho período fiscal con un 5%, mientras que la Fuerza Naval es la entidad ejecutora que más recursos económicos devengó, logrando una ejecución del 57% de los dineros a ellos asignados.

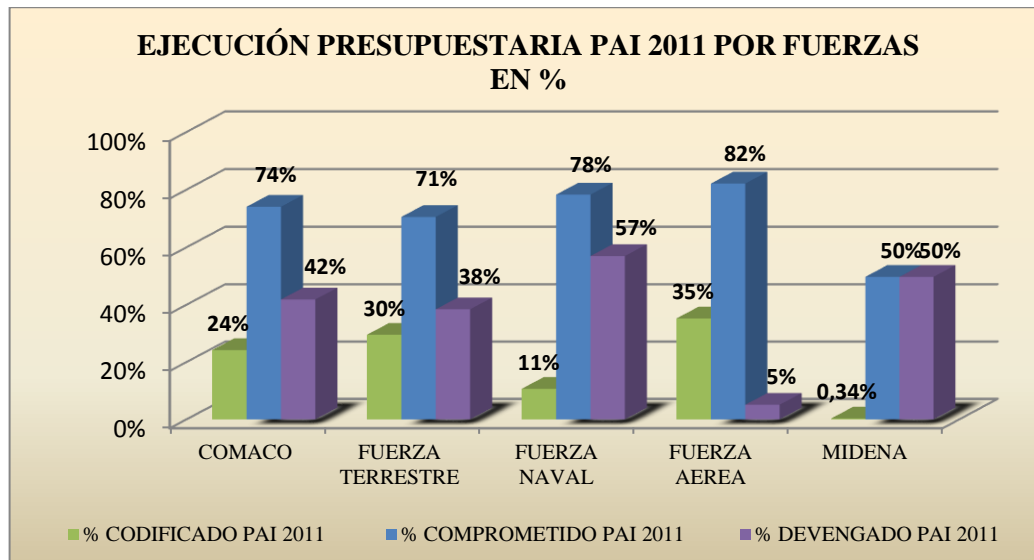
La ejecución presupuestaria del COMACO es ligeramente más óptima que la de la Fuerza Terrestre, ya que la primera logró devengar un 42% del presupuesto codificado para inversión, mientras que la segunda entidad devenga un 5% menos, esto es un 38% de su presupuesto de inversión para el año 2010.

**Gráfico No. 1**



Fuente: Ministerio de Finanzas  
Elaborado por: Ing. Patricio Burbano Palacios

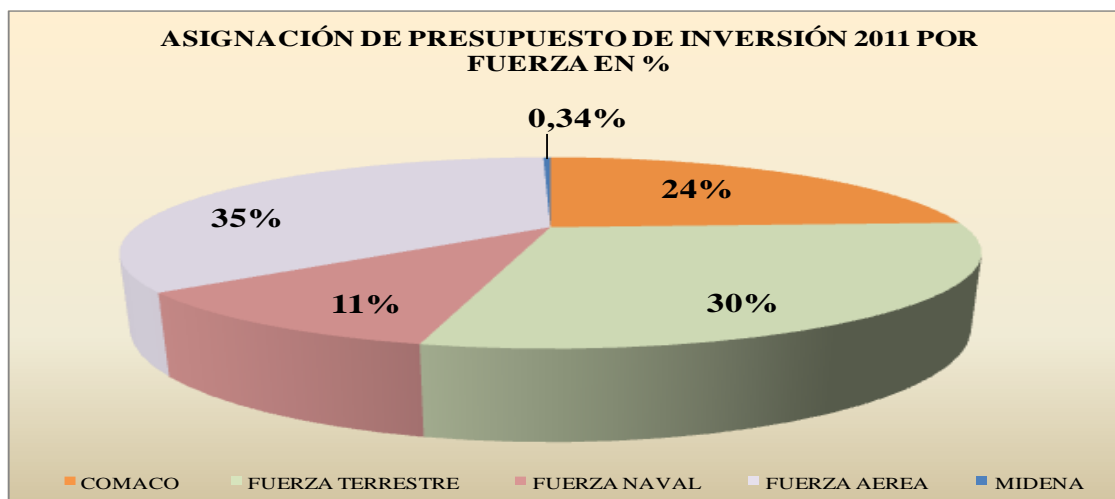
**Gráfico No. 2**



Fuente: Ministerio de Finanzas  
Elaborado por: Ing. Patricio Burbano Palacios

Sin embargo, al analizar en porcentaje, la distribución del presupuesto codificado para el PAI año 2011 por Fuerza, se identifica importantes brechas respecto al monto codificado para cada una.

**Gráfico No. 3**



Fuente: Ministerio de Finanzas  
Elaborado por: Ing. Patricio Burbano Palacios

Se observa que la FAE es la Fuerza que más concentra dineros del PAI año 2011 de Fuerzas Armadas con un 35%, seguido la Fuerza Terrestre con un 30%. El COMACO se ubica tercero en esta repartición con un 24%, mientras que la Fuerza Naval logra un 11% de recursos asignados del total de recursos para su inversión. El MIDENA se ubica en último lugar con apenas un 0.34% de recursos asignados para la ejecución de sus proyectos de investigación militar.

De este análisis, se colige que no es lo mismo la ejecución presupuestaria de la FAE que la del MIDENA en lo que respecta a presupuesto de inversión año 2011, por cuanto en el primer caso hablamos de un 35% del total del PAI 2011 (89 millones de dólares), mientras que en el segundo la cantidad asignada no llega ni al 1% de dicho presupuesto (873 mil dólares).

Es por este motivo, que se hace necesario ponderar la ejecución presupuestaria tanto en los dineros comprometidos como devengados por Fuerzas respecto del monto total del PAI Codificado a Fuerzas Armadas en el año 2011. Al ponderar la ejecución presupuestaria ponderada del PAI año 2011 de Fuerzas Armadas por Fuerza, se identifica que los



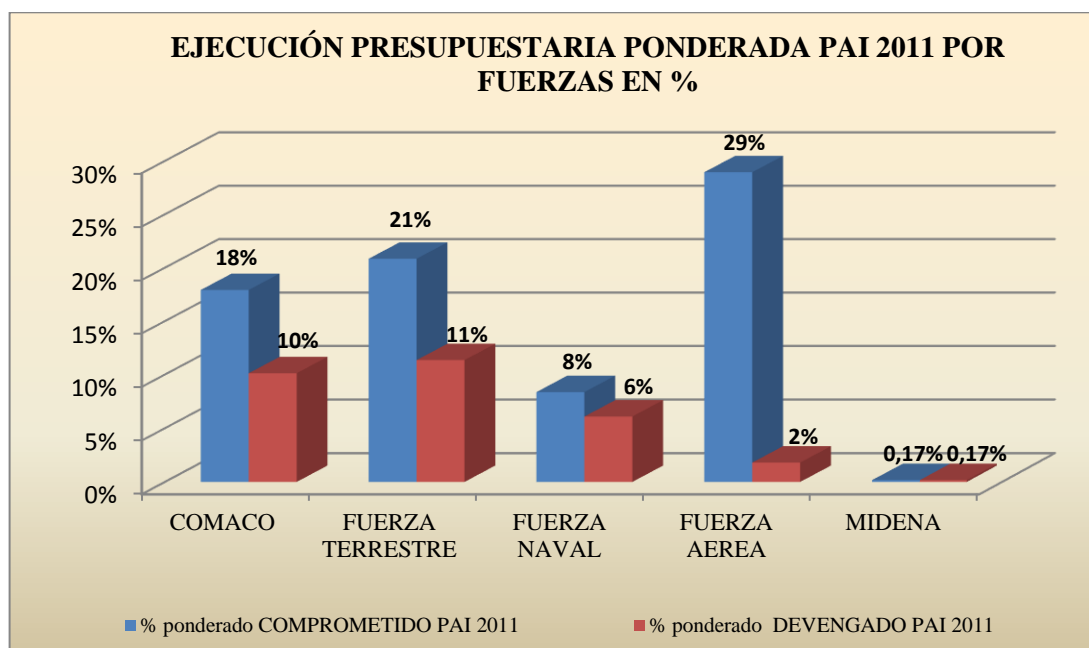
porcentajes en el compromiso y devengo de los dineros asignados son muy inferiores al análisis de la ejecución presupuestaria por Fuerzas sin ponderar.

**Tabla No. 2**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA PONDERADA PAI 2011 POR FUERZAS**

DESCRIPCION	% ponderado COMPROMETIDO PAI 2011	% ponderado DEVENGADO PAI 2011
COMACO	18%	10%
TERRESTRE	21%	11%
FUERZA NAVAL	8%	6%
FUERZA AEREA	29%	2%
MIDENA	0,17%	0,17%
<b>TOTAL</b>	<b>76%</b>	<b>30%</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas  
Elaborado por: Ing. Patricio Burbano Palacios

**Gráfico No. 4**



Fuente: Ministerio de Finanzas  
Elaborado por: Ing. Patricio Burbano Palacios

De este cuadro se colige que, la Fuerza Aérea fue la entidad con más presupuesto en el año 2011 de Fuerzas Armadas (tomando en cuenta el peso de los dineros codificados), sin embargo, su ejecución presupuestaria fue la más baja; en este sentido, fue la Fuerza

Terrestre con un 11% tuvo la ejecución ponderada más alta de presupuesto, sin embargo, la Fuerza Naval fue la institución que mejor ejecuto su presupuesto, ya que tan solo un 2% no fue devengado. Finalmente, el MIDENA ejecuto todo su presupuesto, sin embargo el peso que este tiene en el global de Fuerzas Armadas es mínimo.

#### *1.4. Análisis de la estructura organizacional de Fuerzas Armadas*

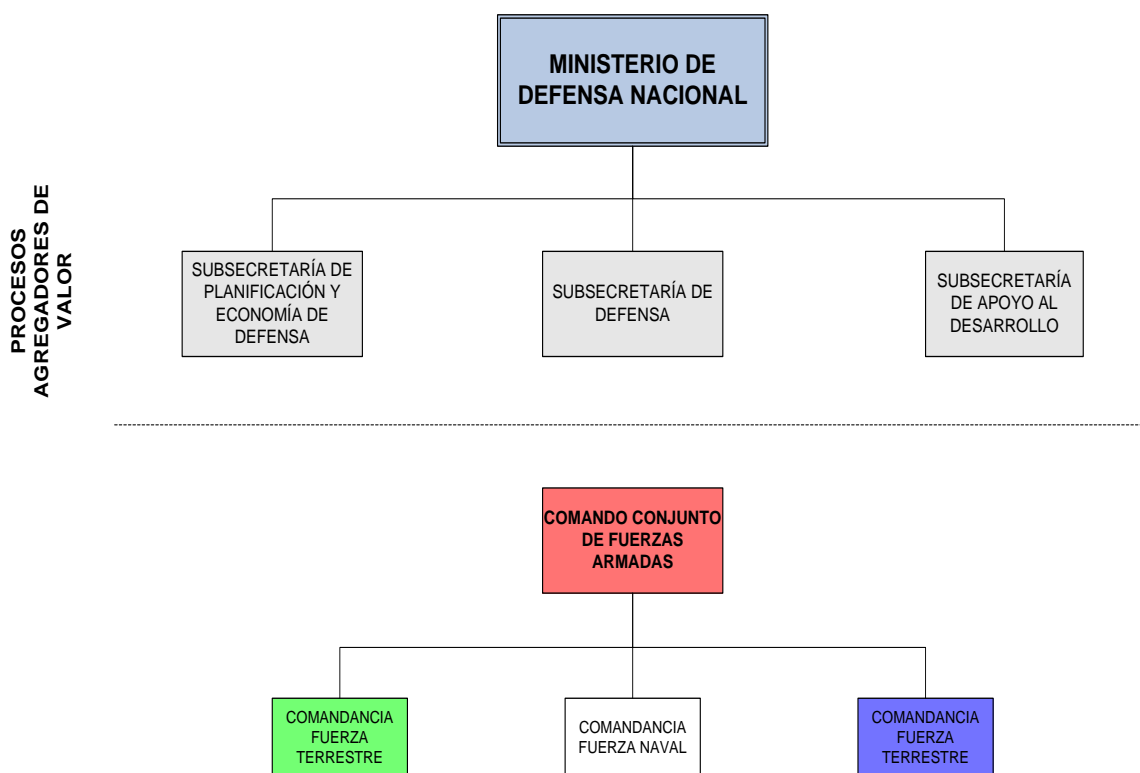
Las Fuerza Armadas del Ecuador según el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional se compone del Ministerio de Defensa Nacional, el Comando Conjunto de Fuerzas Armadas y las Fuerzas Terrestre, Naval y Aérea como órganos de la defensa nacional. Su misión está dada por la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 158 siendo esta la “defensa de la soberanía y la integridad territorial” (Constitución, 2008, ar.158).

La Ley de Seguridad Pública y del Estado en su artículo 11 dispone “como ente rector de la defensa armada al Ministerio de Defensa Nacional, mientras que el Comando Conjunto y las Fuerzas le corresponden ser los entes ejecutores - en el ámbito y competencia del uso de la fuerza – en el cumplimiento de su misión constitucional” (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009, art. 11).

El Ministerio de Defensa Nacional es el órgano político, estratégico y administrativo de Fuerzas Armadas, es decir, es el órgano rector y por tanto, el responsable del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas a través de la formulación e implementación de planes, programas y proyectos en el sector de la defensa en su ámbito y competencia, por tanto su misión es la de diseñar y emitir políticas para la defensa nacional y la administración de Fuerzas Armadas (Agenda Nacional de Defensa, 2011, Pág. 5).

#### **Gráfico No. 5**

## ÓRGANOS DE LA DEFENSA NACIONAL DEL ECUADOR



Fuente: Ministerio de Defensa  
 Elaborado por: Ing. Patricio Burbano Palacios

A partir de Enero del 2009, el Ministerio de Defensa se hace cargo de los procesos precontractuales, contractuales y de compra de bienes estratégicos para la defensa nacional debido a que por Decreto Ejecutivo, la Honorable Junta de Defensa Nacional se extingue. Esta nueva responsabilidad le permite al ministerio ampliar su campo de acción en la formulación de política pública, ya que la gran mayoría de proyectos que estructuran la planificación de las Fuerzas y el Comando Conjunto surgen de la necesidad de compra o repotenciación de bienes estratégicos para la defensa nacional.

El Ministerio de Defensa Nacional como ente responsable de la política pública en materia de defensa nacional y administración de Fuerzas Armadas, debe tener como referente las políticas de la agenda sectorial promulgada por el Ministerio Coordinador de Seguridad, ya

que, esta le confiere las pautas necesarias para la formulación de políticas complementarias, y no divergentes, con los demás ministerios y secretarías que estructuran al sector de la seguridad interna y externa.

Así mismo, al momento de que el Ministerio de Defensa Nacional implementa su política pública en su ámbito y competencia a través de proyectos de inversión, teniendo como objetivo final la consecución de las metas a nivel gubernamental expresadas en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, siendo el caso concreto, el Objetivo No. 5.

El Ministerio de Defensa Nacional cuenta desde el año 2011 con un Estatuto Orgánico por Procesos que define su estructura a través de procesos gobernantes, procesos agregadores de valor, procesos de asesores y de apoyo, así como sus misiones, atribuciones, obligaciones y productos; mientras que las Fuerzas siguen un camino distinto, más bien orientado a fortalecer la complementariedad entre ellas y alineamiento en su estructura como en su gestión al Comando Conjunto.

El Comando Conjunto es el máximo organismo de planificación, preparación y conducción estratégica de las operaciones militares y tiene la función de dirigir las operaciones militares que sirvan para cumplir con la misión constitucional.

El mando superior está constituido por el Jefe del Comando Conjunto y los Comandantes Generales de las Fuerzas Terrestre, Naval y Aérea, y son quienes “desarrollan la planificación considerando el empleo conjunto de los medios destinados a la defensa militar de la nación” (Política de la Defensa nacional del Ecuador, 2006, pág. 85), de hecho, el Jefe del Comando Conjunto es quien aprueba la planificación de la institución y conduce las operaciones militares conjuntas. Alcanzar la jefatura del Comando Conjunto es la función más alta a la que pueden aspirar los miembros de la institución.

El Comando Conjunto como organismo superior de las Fuerzas Armadas participa directamente en la preparación y conducción estratégica de las operaciones militares, para

lo cual mantiene las capacidades operativas conjuntas de prevención, defensa, respuesta y de participación en operaciones de paz, ayuda humanitaria y gestión de crisis.

La Fuerza Terrestre es la mayor fuerza de la institución, e históricamente la más antigua. Como órgano de la institución debe colaborar en el cumplimiento de las misiones de la organización y es la que más activamente trabaja en las misiones de apoyo al desarrollo por ser la que cuenta con más efectivos.

La Fuerza Naval es la segunda fuerza más antigua que nace con la República. Su misión es el control del mar territorial y la protección de la explotación abusiva de los recursos ictiológicos. Entre sus misiones de apoyo al desarrollo se hallan la Marina Mercante y los Intereses Marítimos que se encargan de la investigación el desarrollo y fortalecimiento de los intereses que son determinados por el Instituto Oceanográfico, el Servicio de Dragas y el Instituto de Historia Marítima.

La Fuerza Aérea es la más reciente, iniciada en 1920 con dos escuelas de aviación militar, aunque como organismo independiente de las Fuerzas Armadas aparece en 1933. Su misión es mantener el control del espacio aéreo. Su labor está conformada por Alas de Combate, que comprenden escuadrones de aviones de combate, encargadas de la planificación y ejecución de las misiones de búsqueda y rescate, de transporte aéreo, un Ala que se encarga de la formación de pilotos militares y otra que se encarga de la investigación y desarrollo.

Las Fuerzas Armadas se constituyen en una “organización formal” (Meyer & Rowan, 2001, pág. 79) extremadamente centralizada - en las Comandancias de cada Fuerza y el Alto Mando del Comando Conjunto - y concentrada - Quito - tanto en lo administrativo como en lo táctico militar, sin embargo, sus redes institucionales son complejas ya que se estructuran como “redes especializadas y redundantes” (Hintze, 2007, pág. 1) a la vez<sup>8</sup>. A nivel político el Ministerio de Defensa ejerce la rectoría respecto de las políticas públicas del sector sin ningún nivel de participación de gobiernos subnacionales o de la ciudadanía.

---

<sup>8</sup> A nivel de Fuerzas, existen repartos desplegados en todas las provincias del país que se estructuran de una manera estándar (red redundante), sin embargo, cada reparto cuenta con personal que se especializa en actividades inherente en su arma o servicio (red especializada)

Es importante destacar que los valores institucionales tales como la lealtad, la disciplina y la obediencia son fuertemente valorados, tanto así que se constituyen en un parámetro de evaluación del personal militar para la obtención de ascensos.

## **2. EL PARADIGMA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y SU IMPLEMENTACIÓN POR RESULTADOS EN EL ECUADOR.**

### *2.1. La Gestión Pública por Resultados*

Como respuesta a las críticas que surgen en torno a la rigidez e ineficiencia del modelo burocrático respecto de su dinámica y orientación hacia los bienes y servicios públicos para el ciudadano, la administración pública toma un nuevo paradigma, el cual impulsa un cambio en la estructura organizacional del Estado que en resumidas cuentas busca una correspondencia entre sus competencias, atribuciones y actividades con criterios de eficiencia y economía empero poniendo énfasis en los efectos más que en los comportamientos respecto de la provisión de bienes y servicios públicos, siendo una directriz transversal la consecución de la igualdad social como objetivo y razón de su implementación (Frederickson, 1999, págs. 647 - 652).

Es importante resaltar que la administración pública bajo un modelo burocrático busca la eficiencia más no la igualdad social, es decir, no vela por que la acción pública llegue a todas las personas, sino a la mayoría de ellas, invisibilizando a esas “minorías que carecen de recursos políticos y económicos” (Frederickson, 1999, págs. 647), lo que mantiene una brecha social discriminante que en el largo plazo “constituirá una amenaza fundamental a la viabilidad de cualquier sistema político... una administración pública que no se esfuerce por lograr cambios que traten de corregir la privación de las minorías, probablemente será utilizada, a la postre, para reprimir esas minorías” (Frederickson, 1999, págs. 647).

Para la nueva gestión pública las personas a las que se sirve desde el aparato público se convierten en ciudadanos que tienen derechos, y que a su vez se convierten en veedores en tanto dichos derechos se cumplan en la provisión de los bienes y servicios públicos. Desde esta perspectiva, la corriente que soporta a este paradigma postburocrático es la participación ciudadana, la misma que involucra una participación activa de la gente en la formulación y diseño de las políticas públicas, a fin de obtener “legitimidad política en la administración pública” (Ramíó, 2001, pág. 4).

La nueva administración pública persigue, además de constituirse en el modelo de gestión en el que se aplanque la acción pública, en una herramienta de cambio que “trata de cambiar las políticas y estructuras que sistemáticamente inhiben la igualdad social... un compromiso con la igualdad no sólo incluye la búsqueda del cambio, sino también los intentos de encontrar formas organizativas y políticas que muestren capacidad de flexibilidad continua” (Frederickson, 1999, págs. 647). En este contexto, las instituciones públicas deben estar listas (pero sobre todo dispuestas) al cambio en las tres dimensiones que Bresser en su análisis parametriza: una dimensión legal institucional, otra cultural organizacional, y una tercera referida a la gestión en sí misma.

Al respecto la nueva gestión pública se apoya en tendencias e instrumentos que modifiquen la organización burocrática clásica inflexible y vertical en organizaciones que prioricen los resultados y se preocupe de sus repercusiones en los ciudadanos, que “fortalezcan el poder político y el bienestar económico de las minorías” (Frederickson, 1999, págs. 647). La desconcentración, la descentralización, la coordinación se constituye en formas de organización que empoderan al ciudadano y lo catapultan como principio y fin de la gestión pública. La identificación de los problemas sociales en función de la necesidades con un enfoque territorial originado por sus habitantes, mitiga el sesgo (teórico y/o político) del burócrata que tras un escritorio define el proceder en la implementación de las políticas públicas para esos mismos territorios, “los administradores no son neutrales” (Frederickson, 1999, págs. 647).

Por otro lado, instrumentos como: los proyectos, los contratos, los presupuestos participativos, los indicadores, que si bien han nacido en países anglosajones, son potenciadores de la gestión pública ya que rompen la inercia burocrática del procedimiento a rajatabla, y actúan, por el contrario, bajo una dimensión de temporalidad en la provisión de los bienes y servicios públicos, que puede ser controlada, monitoreada y evaluada tanto por el técnico, por el político, como por el ciudadano.

Sin embargo, no se debe abrazar “la idea de que la nueva gestión pública es sólo un conjunto de instrumentos para la mejora de la gestión sino que hay que tener en cuenta que también llevan incorporados valores ideológicos y administrativos” (Ramíó, 2001, pág. 7), justamente, es el valor de la igualdad es lo que marca una ruptura entre la gestión burocrática y este nuevo paradigma. La nueva administración pública no se queda en la práctica eficiente y eficaz de la política pública, “sino también de influir y ejecutar las medidas de política que más generalmente mejoran la calidad de vida de todos” (Frederickson, 1999, págs. 647).

Ya se ha dicho que la nueva gestión pública permite dimensionar temporalidad a los procesos y hace posible el control, el monitoreo y seguimiento y la evaluación, sin embargo, las preguntas a hacerse serían ¿a que se le debe poner tiempos? ¿Qué es lo que se debe controlar y evaluar? Los resultados son el fundamenta de la nueva gestión pública, ya que en ella se valida o se rechaza la legitimidad política que busca la administración pública, siendo además, el parámetro para establecer si la gestión es eficiente, eficaz y repercute o no en la igualdad social.

Al respecto, se debe advertir de la confusión que surge entre los términos producto y resultado, siendo la conceptualización de Hintze la más adecuada: “producto, es la transformación inmediata de la situación preexistente que se logra mediante el uso de recursos. Resultado, en cambio es el estado deseado al que el producto contribuye” (Hintze, 2002, pág.15). Comprender esta diferencia es fundamental porque si bien la eficacia y la eficiencia se concentran tanto en el producto como el resultado, la igualdad social se logra exclusivamente a través de los resultados.



En este contexto, la implementación de la nueva gestión pública se la ejecuta mediante un modelo de gestión orientado a los resultados que requiere de tres elementos fundamentales: “un plan de gobierno que contenga las políticas públicas que orienten el resultado deseado; una dimensión cuantitativa de los resultados a fin de validar en qué medida se ha dado el cambio esperado, y la transparencia y oportunidad de la información que se recaba a medida de la consecución de los productos” (Makón, 2000, págs. 3-4). Este último elemento es vital para la gestión por resultados, por cuanto “un público bien informado de desigualdades flagrantes exigirá un cambio” (Frederickson, 1999, págs. 654).

Así también, la implementación de la nueva gestión pública a través de la gestión por resultados requiere de instituciones que guíen el proceso y direccionen mediante normativa técnica su ejecución. “En muchos casos, existe un organismo público encargado de implementar el proceso ante el cual los entes responsables deben rendir cuentas. Por otro lado, la reforma del modo de gestión frecuentemente ha sido promovida y apoyada a partir de la sanción de normas jurídicas explícitamente orientadas.” (Makón, 2000, págs. 7).

Al respecto, la normativa técnica busca regular un ámbito sensible de la gestión pública, como lo es la ejecución presupuestaria, parámetro por el cual se puede identificar si los recursos asignados en efecto han sido utilizados, lo que conllevaría a presumir que la acción pública, en su afán de dotar de bienes y servicios a los ciudadanos, se ha realizado, o al menos se está ejecutando. “La gestión por resultados en general, está orientado en dos sentidos: por un lado, que el establecimiento de las metas esperadas sea consistente con la estructura presupuestaria correspondiente; por el otro, que la perspectiva de diseño presupuestario pueda ser extendida en años, permitiendo un horizonte de planificación más extenso.” (Makón, 2000, págs. 7).

Es importante decir que la implementación de la gestión por resultados, según la literatura consultada, no sigue un patrón definido, sino que esta depende de varios factores como por ejemplo: “las herramientas que se utilicen, el contexto político, social y económico en el

cual el país se encuentre y la profundidad con que se pretenda aplicar el modelo.” (Makón, 2000, págs. 7).

Finalmente, cabe rescatar una reflexión de Bresser que es fundamental a tenerse en cuenta es la empresa de ir hacia un nuevo modelo de administración pública: “la administración pública gerencial debe ser construida sobre la administración pública burocrática. No se trata de hacer tabla rasa de ésta, sino de aprovechar sus conquistas, los aspectos positivos que ella contiene, al mismo tiempo que se va eliminando lo que ya no sirve”. (Bresser, 1996, pág. 5)

## *2.2. Análisis de la Reforma Democrática y Procesos de Reestructuración en la Función Ejecutiva Ecuatoriana*

La Reforma Democrática del Estado implementada desde la Presidencia a través de la Secretaría de Administración Pública, establece como obligación identificar competencias, facultades, atribuciones y procesos sustentados en el nuevo marco constitucional y legal a fin de orientar el modelo de gestión pública hacia los resultados. Sin embargo, el enfoque con el que se lo implementa se direcciona al cumplimiento de objetivos y políticas que buscan trascender de un modelo económico de bienestar a un modelo social del buen vivir, en donde la igualdad y el humanismo predominan.

No obstante, “el compromiso de la administración pública con la igualdad social implica un fuerte gobierno administrativo o ejecutivo” (Frederickson, 1999, págs. 647), es así que el Presidente Correa, mediante Decreto Ejecutivo No. 878, publicado en el Registro Oficial No. 268 de 8 de febrero del 2008, el Presidente de la República, dispone que las entidades y organismos que conforman la Administración Pública Central e Institucional deberán elaborar una matriz de competencias desconcentrada y descentralizada<sup>9</sup> y organizar

---

<sup>9</sup> La matriz de competencias es un documento técnico en el cual las instituciones públicas pertenecientes a la Función Ejecutiva, con base en la ley que rige su sector, identifican las áreas en las cuales son competentes de realizar gestión pública (delimitan su acción a fin de no interferir en la competencia o área de otro Ministerio); así también identifican facultades (rectoría para la emisión de política pública en su sector por ejemplo) y atribuciones (delimitan la acción de la facultad). Este documento es el instrumento con el que inicia formalmente la implementación del modelo de gestión por resultados en cada institución pública.

administrativamente y territorialmente sus respectivas entidades<sup>10</sup>, bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 195 de fecha 29 de diciembre de 2009 y publicado en Registro Oficial No. 111 de 19 de enero de 2010 emite los lineamientos estructurales para organizar las unidades administrativas en los niveles de dirección, asesoría, apoyo y operativo, de los Ministerios de Coordinación y Sectoriales, Secretarías e Institutos Nacionales pertenecientes a la Función Ejecutiva.

El Decreto Ejecutivo No. 195 permitió estandarizar la estructura organizacional de las instituciones públicas del gobierno central en las áreas consideradas como no agregadoras de valor. Esta normativa técnica, conjuntamente con los Decretos Ejecutivos No. 878 y No. 109 de fecha 23 de octubre de 2009<sup>11</sup>, son consideradas como las primeras acciones técnicas en pro de la implementación de las políticas de Reforma Democrática del Estado direccionada al cambio de paradigma de la administración pública ecuatoriana, es decir a la puesta en marcha de la nueva gestión pública en la Función Ejecutiva a través de la gestión por resultados.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 555, publicado en el Registro Oficial No. 331 de 30 de noviembre de 2010, se dispone la implementación del proyecto Gobierno por Resultados - GPR en todas las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva, bajo responsabilidad de la Secretaría Nacional de la Administración Pública.

Así también, el Decreto Ejecutivo No. 729 de fecha 11 de abril del 2011, se crea el Comité de Gestión Pública Interinstitucional con el fin de coordinar la implementación de un

---

<sup>10</sup> El enfoque de igualdad es una directriz transversal en la implementación del cambio de paradigma en la administración pública, así, las tendencias de descentralización y desconcentración deben ser identificadas desde la matriz de competencias.

<sup>11</sup> Este decreto norma las nuevas atribuciones de los Ministerios de Coordinación respecto de la operación como enlace entre las necesidades ministeriales y las decisiones presidenciales, así como la coordinación de los temas de gestión asignados por el Presidente de la república.

modelo de reestructuración de la gestión pública institucional en la Función Ejecutiva, en cuya Disposición General Segunda se determina que el Comité emitirá, mediante una norma técnica, los lineamientos generales del modelo, la cual será de cumplimiento obligatorio.

Mediante Acuerdo Ministerial No. 996 de fecha 19 de diciembre de 2011 y publicado en Registro Oficial Suplemento 559 de 19 de diciembre de 2011, la Secretaria Nacional de Administración Pública, la Secretaria de Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Relaciones Laborales y el Ministerio de Finanzas emiten los lineamientos generales del Modelo de Reestructuración que involucre a los principales actores de la gestión pública institucional, con el fin de obtener un solo direccionamiento estratégico para la mejora continua de su eficiencia, eficacia y calidad con un enfoque centrado en el ciudadano. En este contexto se emite la Norma Técnica de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional.

Finalmente, mediante Acuerdo Ministerial No. 1002 de fecha 20 de diciembre de 2011 y publicado en Registro Oficial Suplemento 606 de 28 de diciembre de 2011, la Secretaria de Administración Pública emitir lineamientos generales de implementación y operación de la metodología y herramienta de Gobierno Por Resultados para todas las instituciones de la Administración Pública central, institucional y dependiente de la Función Ejecutiva con el fin de que la gestión de la Administración Pública se oriente a la consecución de resultados e impactos en beneficio de la sociedad.

Se ha creído pertinente profundizar en estas dos últimas normativas que se crean mediante acuerdos ministeriales, ya que se constituyen en el marco técnico y legal que orienta el re direccionamiento de la gestión pública hacia la eficacia, eficiencia e igualdad y la implementa mediante la gestión por resultados

*Norma Técnica de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional.*

A través de esta normativa se cristaliza la implementación de la política en el cambio de paradigma de la administración pública ecuatoriana; es así, que para llevar la reestructuración en cada institución perteneciente a la Función Ejecutiva, se dispone en artículo 8 de la referida normativa que cada institución pública establezca como contraparte para su implementación y ejecución del proceso de reestructuración a un “equipo interno que deberá cumplir con las directrices que le establezca la máxima autoridad de la institución, el Comité Interinstitucional y su equipo técnico”. (Norma Técnica de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional, 2011, art. 8)

El proceso de reestructura institucional bajo el Modelo R comprende según el artículo 5 de la referida norma técnica los siguientes componentes:

- a) Planificación de la organización institucional;
- b) Gobierno por resultados;
- c) Gestión de planes, programas y proyectos;
- d) Gestión de procesos;
- e) Gestión y optimización del talento humano por reestructuración; y,
- f) Herramientas complementarias al Modelo de Reestructuración.

a) Respecto del componente de planificación de la organización institucional, esta se estructura de 2 elementos: la planificación de la organización institucional; y, la estructura institucional, posicional y lista de asignaciones del nivel directivo.

El fin de la planificación de la organización institucional es garantizar la ejecución de la planificación nacional contenido en el Plan Nacional del Buen Vivir; la normativa técnica la expide la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y por tanto se constituye en la entidad rectora de este elemento; es por ello, que el equipo interno de cada institución deberá coordinar este elemento con su Coordinación General de

Planificación en virtud de mantener un alineamiento a las políticas y objetivos gubernamentales.

En cuanto a la estructura institucional, posicional y lista de asignaciones del nivel directivo, el artículo 12 de la norma técnica en mención dispone que esta se implementará a través de un estatuto orgánico institucional, acompañado de la lista de asignaciones del nivel directivo<sup>12</sup>. El equipo Interno coordinará la implementación de este componente con las directrices impartidas por el Ministerio de Relaciones Laborales. Sin embargo, para proseguir en la implementación del modelo de reestructuración institucional, la normativa “dispone que este se basará en la información presentada por SENPLADES en la planificación de la organización institucional sustentado en la matriz de competencias”. (Norma Técnica de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional, 2011, art. 12)

b) En cuanto al componente del gobierno por resultados se orienta al cumplimiento de objetivos y resultados esperados en el marco de mejores prácticas de gestión. Se busca una gestión eficiente a través de un seguimiento y control de la planificación y los procesos institucionales.

La Secretaría Nacional de Administración Pública SNAP es la entidad a cargo de la implementación del elemento Gobierno por Resultados GPR en la Función Ejecutiva. El equipo interno institucional coordinará su implementación teniendo como marco referencial a los proyectos, programas y planes que consten en la planificación estratégica institucional. En cuanto a GPR y su implementación en el ámbito de procesos, estos se implementarán bajo las directrices de la SNAP identificando a aquellos que presenten dificultades en su ejecución para mejorarlos a través de un monitoreo y control permanente mediante indicadores de resultado.

c) Respecto del componente de gestión de planes, programas y proyectos, este tiene como finalidad la eficacia (en el cumplimiento de los objetivos programados en la planificación

---

<sup>12</sup> Entiéndase como estructuras institucionales al diseño de las unidades y/o áreas y estructura posicional al diseño de las clases puestos institucionales.

organizacional) y la eficiencia (cumplimiento presupuestario). La metodología a aplicarse es la dispuesta por la SNAP.

d) El componente de gestión de procesos tiene como finalidad sistematizar las actividades que se realizan para entregar servicios públicos y asegurar su calidad en función de su medición, análisis, control y mejora continua. La SNAP es quien dispone la metodología a aplicarse. Este elemento es un insumo habilitante para el diseño de la estructura posicional operativa institucional.

e) En lo que se refiere al componente de gestión y optimización del talento humano por reestructuración, dicho componente tiene como finalidad motivar, desarrollar y alinear al talento humano con la estrategia institucional. La normativa de reestructuración define a la optimización del talento humano como “los procesos de ingreso por méritos, movimientos, trasposos, traslados y desvinculación del personal”. (Norma Técnica de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional, 2011, art. 20); el MRL es la entidad rectora que emite la normativa técnica correspondiente. Se conforma de 6 elementos:

- 1) Estructura Posicional de Nivel Operativo
- 2) Dimensionamiento
- 3) Perfiles de Puestos Institucionales
- 4) Lista de Asignaciones del Nivel Operativo
- 5) Evaluación por Reestructura
- 6) Plan de Carrera

1) La estructura posicional de los niveles operativos se refiere a la definición de unidades administrativas que ejecutarán los procesos y por tanto se alinea a la gestión por procesos previamente establecida. Se constituye en un insumo fundamental para la construcción del estatuto orgánico institucional en donde se establecen los procesos sustantivos y adjetivos antes de la reestructuración.

2) El dimensionamiento determina el número, clases y series de puestos institucionales requeridos dentro de la estructura posicional y para su diseño se considera obligatorio el dimensionamiento de cada clase y serie de puestos de la institución conforme a la medición de carga de trabajo. El dimensionamiento se implementará con la metodología de medición de carga de trabajo acorde a las necesidades institucionales siempre y cuando sea técnica y aprobada por el Comité de Gestión Público Interinstitucional.

3) Registra las particularidades y características de un puesto para describirlo, clasificarlo y valorarlo en función de sus competencias y responsabilidades. Los perfiles de puestos deben alinearse a la gestión de procesos y permite crear el manual de descripción, clasificación y valoración de puestos institucional.

4) Es un documento técnico que registra y organiza la estructura posicional dimensionada y valorada de todos los puestos de la institución del nivel operativo. Se requiere contar con el manual de descripción, clasificación y valoración de puestos institucional

5) Es el elemento que permite ubicar o reubicar al personal más idóneo de conformidad con la estructura posicional y la lista de asignaciones. La normativa de reestructuración se sustentará en la evaluación de reestructuración “obedeciendo a la LOSEP, Reglamento General y sus reformas y las normas técnicas emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales”. (Norma Técnica de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional, 2011, art. 22)

La evaluación por reestructuración permite elaborar un plan de optimización de talento humano dentro del cual se puede contemplar todo movimiento de personal necesario, el mismo que identificará un sobredimensionamiento o falta de personal en la estructura institucional y posicional. El mencionado plan constará, además de su disponibilidad presupuestaria, de la revisión del Comité de Gestión Pública Institucional y la aprobación de la autoridad nominadora.



El plan de optimización del talento humano antes de ser implementado deberá ser precedido de la ejecución de un plan de contingencia y un plan de retención y transferencia de conocimientos que garanticen la continuidad de los servicios de la institución. Finalmente, la disposición transitoria sexta de la mencionada normativa dispone que el procesos de evaluación por reestructuración que se establece en esta norma, se realizará únicamente en la ejecución de este Modelo de Reestructuración.

6) Es un plan que reconoce el esfuerzo y preparación del servidor público.

f) Ya en lo referente al último componente del Modelo R, las herramientas complementarias a dicho modelo busca integrar al proceso de reestructuración de la gestión pública institucional, otros elementos que permitan a la institución, garantizar una implementación integral y efectiva del Modelo de Reestructuración, a través de una comunicación efectiva, una cultura institucional sólida y un clima laboral adecuado.

### GRÁFICO No. 6

#### ESQUEMA RESUMEN DE LA RECTORÍA EN LA REESTRUCTURACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA INSTITUCIONAL



Elaboración: Ing. Patricio Burbano P.

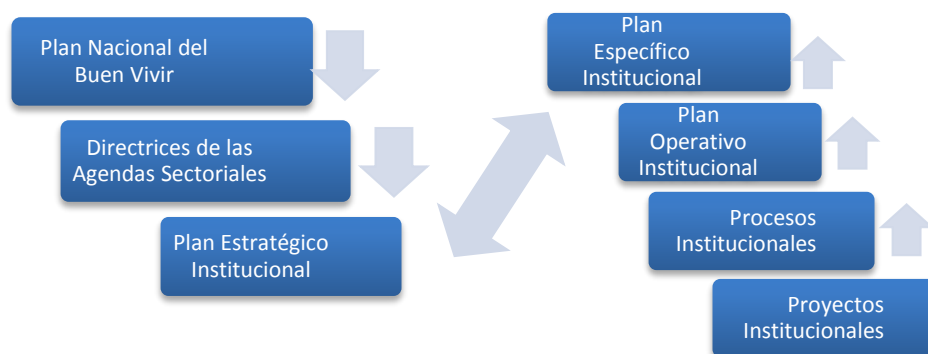
*Norma de Implementación y Operación de Gobierno por Resultados en la Gestión Pública Ecuatoriana*

La implementación de gestión por resultados en la gestión pública del Ecuador se rige por la Norma de Implementación y Operación de Gobierno por Resultados emitida por la SNAP por ser el ente quien establece “las políticas, metodología de gestión institucional y herramientas necesarias para el mejoramiento de la eficiencia en la administración pública Central” (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010, art. 51). De hecho, en nuestra realidad el modelo toma el nombre de gobierno por el de gestión.

El objetivo del modelo de Gobierno por Resultados GPR es el de que las instituciones públicas del gobierno central realicen una gestión pública de calidad, orientada a resultados, centrada en el ciudadano y fundamentada en principios de “transparencia, eficacia, eficiencia, oportunidad y calidad” (Constitución, 2008, art. 227) de la gestión pública mediante la definición, alineación, seguimiento y actualización de planes estratégicos, planes operativos, proyectos y procesos.

En este contexto el modelo GPR, según la norma que le rige se define como “el conjunto de conceptos, metodologías y herramientas que permitirá orientar las acciones del gobierno y sus instituciones al cumplimiento de objetivos y resultados esperados en el marco de mejores prácticas de gestión, a través de un seguimiento y control de los elementos, así como de los resultados obtenidos.” (Norma de Implementación y Operación de Gobierno por Resultados, 2011, art. 4).

**GRÁFICO No. 7**  
**DINÁMICA DE LA ALINEACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL MODELO**  
**DE GOBIERNO POR RESULTADOS**



Elaboración: Ing. Patricio Burbano P.

La implementación del GPR involucra el establecimiento de una jerarquía de planes, donde su nivel superior es el Plan Nacional del Buen Vivir, seguido de las agendas sectoriales, los planes estratégicos institucionales, y finalmente los planes institucionales que ejecutan los proyectos y procesos.

El Plan Nacional del Buen Vivir, es por mandato constitucional, “el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado” (Constitución, 2008, art. 280), por ello, dicho plan es la herramienta técnica de mayor jerarquía ya que contiene las directrices políticas macro de la gestión pública ecuatoriana. Se estructuran de políticas, objetivos y metas que se miden en indicadores de impacto y que apuntan a la consecución de una igualdad social.

Ya en lo que respecta a la Agenda Sectorial, este es un documento alineado al Plan Nacional del Buen Vivir, y contiene las directrices que orientan la gestión de los sectores en los que se divide el gobierno central. Se estructura de políticas y objetivos que coadyuvan a la consecución de los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir; en cuanto a la Agenda Sectorial, en el ámbito de la defensa, el Ministerio Coordinador de Seguridad es el ente que

emite las directrices de coordinación entre los ministerios del sector, directrices que están contenidas en la Agenda Política de Defensa publicada en diciembre de 2011.

El Plan Estratégico Institucional PEI está dado por cada ministerio o instituto que es ente rector en el ámbito de sus competencias dependiendo del sector al que pertenezca. Dicho plan se estructura a su vez de dos matrices que establecen los objetivos estratégicos plurianuales y anuales institucionales y se denominan: Plan Plurianual de la Política Pública PPPP y el Plan Anual de la Política Pública PAPP; en este contexto el PEI es el horizonte al cual el modelo GPR de cada institución apunta, sin embargo, la SNAP ha dispuesto ciertos objetivos estándar que de manera obligatoria debe contener la PEI, siendo estos:

- 1) “Objetivos orientados a la ciudadanía.- Cada plan estratégico tendrá uno o más objetivos estratégicos orientados a la razón de ser de la institución enmarcada por su marco normativo.
- 2) Objetivo orientado a procesos.- Cada institución incluirá en su plan estratégico el objetivo estándar "Incrementar la eficiencia institucional" con indicadores definidos por la Secretaría Nacional de la Administración Pública.
- 3) Objetivo orientado a talento humano.- Cada institución incluirá en su plan estratégico el objetivo estándar de "Incrementar el desarrollo del talento humano" con indicadores definidos por la Secretaría Nacional de la Administración Pública.
- 4) Objetivo orientado a presupuestos.- Cada institución incluirá en su plan estratégico un objetivo estándar: "Incrementar el uso eficiente del presupuesto" con indicadores definidos por la Secretaría Nacional de la Administración Pública.” (Norma de Implementación y Operación de Gobierno por Resultados, 2011, art. 14).

En lo referente al Plan Específico Institucional, este se estructura en la medida en que el equipo técnico de la SNAP diagnostica la realidad de cada institución a la que apoya en la implementación del modelo GPR, tomando en cuenta su misión institucional. Así, este plan

alinea los objetivos estratégicos del PEI con los objetivos operativos de la institución a fin de que cada acción que se ejecuta desde las unidades administrativas apoye los resultados deseados de los mandos medios, logrando así una coherencia en la acción pública a través de un control y seguimiento permanente sustentado en indicadores a nivel de resultado que apuntan a la eficacia

El Plan Operativo Institucional, es la herramienta en donde el modelo GPR establece objetivos y metas técnicas, además de establecerse presupuestos conjuntamente con los responsables de ejecutarlos. Los indicadores que miden este plan apuntan a la eficiencia de la gestión de las unidades administrativas.

Respecto de los procesos institucionales, el modelo GPR los orienta a una formalización mediante la implementación de manuales que describan su flujograma. En un primer estadio se diagnostica a los procesos en función de su importancia y desempeño respecto de la misión de cada área administrativa, para luego impulsar una mejora a los problemas identificados. Se los monitorea y controla con indicadores orientados a los procesos e insumos, midiendo en especial criterios de economía.

Finalmente, el modelo GPR impulsa la proposición de proyectos orientados a la consecución de la eficiencia y eficacia en la gestión institucional. A este nivel, se identifican hitos a los que se debe llegar en una temporalidad definida so pena de incurrir en demoras que perjudiquen la consecución de las metas y objetivos de los demás planes. Así mismo, se identifican riesgos potenciales, a nivel de proyectos, que podrían incidir en un retraso de la ejecución de la planificación operativa institucional.

### **3. POSIBLES TENSIONES QUE SURGEN DE LA APLICACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS EN LAS FUERZAS ARMADAS ECUATORIANAS.**

#### *3.1. Análisis desde la dimensión institucional legal*

El artículo 147 de la Carta Magna indica en su numeral 16 como una de las atribuciones de la o el Presidente de la República el de “ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas... y designar a los integrantes del alto mando militar...”. (Constitución, 2008, art. 147). Así también, en el mismo artículo, en los numerales 3, 13 y 17 se le atribuye la potestad de definir y dirigir las políticas públicas de la función ejecutiva, la expedición de reglamentos para la aplicación de leyes en la administración pública y el ejercer la dirección política de la defensa nacional, respectivamente.

Cabe recordar, que las Fuerzas Armadas y todo órgano relacionado con la defensa nacional es parte de la función ejecutiva (Constitución, 2008, Art. 141), por tanto es la o el Presidente de la República quien ejerce “las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas” (Constitución, 2008, Art. 141). Sin embargo, el Presidente, al ser el Jefe del Estado requiere para la aplicación de sus atribuciones constitucionales, el delegar tales atribuciones a sus ministros de Estado, quienes lo “representarán en los asuntos propios del ministerio a su cargo” (Constitución, 2008, Art. 151).

Lo dicho anteriormente esta en concordancia con lo dispuesto en el artículo 154, numeral 1 de la Constitución, en donde se le atribuye a las ministras y ministros de Estado el “ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”(Constitución, 2008, art. 154). De manera más específica el artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado señala que “la defensa de la Soberanía del Estado y la integridad territorial tendrá como entes rectores al Ministerio de Defensa y al de Relaciones Exteriores en los ámbitos de su responsabilidad y competencia”.(Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009, art. 11).

En este contexto es el Ministerio de Defensa Nacional quien aparece como la institución rectora, en representación del Ejecutivo, en materia de defensa, lo que constitucional y legalmente implica que es el órgano quien ejerce la atribución de de la emisión, implementación y evaluación de política pública para el ramo.

Entonces la política pública en el sector defensa, desde el punto de vista de los derechos humanos, debe ser aplicada solidariamente, a través de lineamientos y directrices que tiendan a igualar, a reconocer y garantizar los derechos a las personas, los cuales apuntan a lograr una equiparación.

Ya se ha establecido que la defensa nacional es una competencia exclusiva del Estado Ecuatoriano y por tanto, es un bien público, y que, el órgano ejecutor de tal empresa son las Fuerzas Armadas ecuatorianas, empero, se hace imprescindible identificar el órgano-autoridad que representa al El Estado como tal, y que dirige y regula su ejecución a través de grandes directrices llamadas políticas públicas.

No obstante, el nuevo marco constitucional ecuatoriano, además de establecer a dicha competencia como la misión fundamental de Fuerzas Armadas, la define, junto con la Policía Nacional, como “instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos” (Constitución, 2008, art. 158), lo que implica que el monopolio estatal del control territorial y la violencia legítima (Roth, 2007, pág. 23) es justificable siempre y cuando su aplicación se oriente a que los derechos de libertad y las garantías constitucionales de los ecuatorianos se cumplan.

Entonces la política pública en el sector defensa, desde el punto de vista de los derechos humanos, debe ser aplicada solidariamente, a través de lineamientos y directrices que tiendan a igualar, a reconocer y garantizar los derechos a las personas, los cuales apuntan a lograr una equiparación.

Por otro lado, la nueva gestión pública de la Defensa tiene como una de sus premisas la optimización del gasto militar a fin de proveer oportuna, eficaz y eficientemente el bien público defensa, es decir, la necesidad institucional militar de eficiencia en el cumplimiento de su misión constitucional - interviene a fin de modificar el comportamiento tanto de la burocracia civil como militar (Roth, 2006, pág. 68); y para lograrlo se vale de las metodologías y herramientas de varias disciplinas como: la planificación estratégica, la economía, la administración financiera y presupuestaria, el derecho administrativo e internacional, entre las más relevantes, con el objeto de racionalizar el proceso de formulación de la estrategia táctica militar, para una operación militar eficaz y oportuna al momento de un conflicto o como respuesta a una amenaza.

El modelo de gestión de unas Fuerzas Armadas orientada a los resultados debe tener como eje transversal “la eficiencia en el uso de los recursos para la defensa de la soberanía territorial” (Roth, 2006, págs. 84,86), por lo tanto, se requiere, para su eficaz implementación, de reformas legales, organizativas y presupuestarias (Albi, 2000, págs. 66, 72) en su estructura en el ámbito de la defensa implementados a través de instrumentos prescriptivos y de coordinación (Roth, 2007, pág. 45).

Como ejemplos en el ámbito legal se cita a la reforma de la otrora Ley de Seguridad del Estado, ahora, Ley de Seguridad Pública y del Estado, cuya normativa se publicó en el Registro Oficial Suplemento No. 35 del 28 de Septiembre 2009, así como la expedición mediante Decreto Ejecutivo No. 1622 del Reglamento para la Contrataciones de Bienes Estratégicos y Servicios Conexos para la Defensa Nacional publicado en el Registro Oficial No. 560 del 31 de Marzo 2009; como ejemplo de la segunda reforma está la modificación al antiguo estatuto orgánico, ahora Estatuto por Procesos del Ministerio de Defensa Nacional, publicado en el Registro Oficial Suplemento 85 del 15 de Noviembre de 2010; finalmente, las reformas en el tema presupuestario se han dado a nivel de toda la administración pública con la expedición de la Ley Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 306 de 22 de Octubre de 2010.



En la Reforma Democrática del Estado y la nueva gestión pública a través de la implementación de la gestión por resultados en el caso ecuatoriano, las tensiones que surgen en el marco legal que le rige Fuerzas Armadas serían:

1. La dimensión de la sujeción en lo estratégico de las tres fuerzas y el Comando Conjunto a lo dispuesto por el Ministerio de Defensa Nacional en materia política y administrativa, expresado en la alineación irrestricta de las necesidades operativas y administrativas de la Fuerzas Armadas a la planificación estratégica tanto del Ministerio de Defensa Nacional como a la del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.
2. La dimensión de la profesionalización de Fuerzas Armadas en función de la legitimidad técnica que poseen las instituciones militares para la gestión de la defensa militar teniendo como premisa la complementariedad<sup>13</sup> y la consecución de resultados.

Respecto del primer lineamiento, uno de sus principios fundamentales en materia constitucional es la subordinación total de los militares al poder civil en materia política y administrativa, sin embargo, que antes de la implementación de la reforma y la gestión por resultados, cada una de las Fuerzas que conforman Fuerzas Armadas emitían sus propias directrices en temas típicamente administrativos como por ejemplo: sistemas informáticos paralelos a los oficialmente utilizados para el manejo de las finanzas y talento humano.

En cuanto al ámbito político, la reforma y la implementación de la gestión por resultados impulso la promulgación de normativa interna<sup>14</sup> que reivindicaba al Ministerio de Defensa como la institución rectora en el sector defensa, cumpliendo lo dispuesto constitucionalmente en el artículo 159, en donde expresamente se señala que “las Fuerzas Armadas serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al

---

<sup>13</sup> Entiéndase la complementariedad como la coordinación y unicidad que debe existir en las operaciones militares de las tres Fuerzas -Terrestre, Naval y Aérea para que, a pesar de que sus estrategias táctico militares difieren pues su accionar se da en los diversos elementos de la naturaleza, sus esfuerzos deben converger en cumplir su misión constitucional de defender la soberanía territorial.

<sup>14</sup> La normativa interna del Ministerio de Defensa se refiere la serie de Decretos Ejecutivos expedidos entre el año 2010 y 2011.

poder civil y a la constitución” (Constitución, 2008, art. 159) y lo establecido en el artículo 44 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en donde se prohíbe la participación de militares activos en “directorios, comisiones, comités, consejos consultivos y en general organismos colegiados de instituciones, empresas públicas y organismos de regulación y control, a excepción de las entidades de seguridad social de las fuerzas armadas y la policía nacional, y de aquellas empresas relacionadas directamente con la seguridad interna y externa.” (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2010, art. 44)

Así por ejemplo, antes de la implementación de esta política pública, las Fuerzas gozaban de una “normativa especial” que les permitía calificar al gasto en inversión como gasto reservado pues el organismo encargado de ejecutarlo era la Honorable Junta Nacional de Defensa, una entidad autónoma al Ministerio. Este particular impedía la implementación de planes y programas desde el Ministerio hacia las Fuerzas por cuanto los recursos económicos provenían de un tercero que difícilmente se alineaba a una agenda pública.

En cuanto a la profesionalización de la burocracia en Fuerzas Armadas, este lineamiento se ha materializado de manera parcial, pues si bien, la implementación de la gestión por resultados tiene como uno de sus pilares fundamentales la reivindicación del Ministerio de Defensa Nacional como ente rector en lo político y administrativo de Fuerzas Armadas, la burocracia que tiene a su cargo el ejecutar la formulación, supervisión y regulación de dichas políticas, no está en su mayoría preparada para asumir tal responsabilidad.

Y es que se debe advertir que desde el final de la dictadura militar en el año de 1975 hasta finales la primera década de este segundo milenio, específicamente en el año 2008, la normativa constitucional ecuatoriana consideraba a Fuerzas Armadas como “garantes de la democracia”, papel que sin duda alguna le valió un preferencialismo en materia de control administrativo dando como consecuencia un “relajamiento” en la especialización de los servidores públicos de esta Cartera de Estado. Esta situación cambió radicalmente a raíz de la nueva administración pública impulsada desde el Estado en donde se priorizan los resultados, tarea nada fácil a ejecutarse en una institución que por décadas se ha acostumbrado a la “auto-regulación”.

La gestión por resultados direcciona de manera clara las acciones públicas de Fuerzas Armadas a la consecución de las metas que establece tanto la planificación estratégica institucional como sectorial; es más, los proyectos de inversión referentes a la adquisición o repotenciación de bienes estratégicos para la defensa nacional deben justificarse bajos argumentos técnicos, e incluso políticos, que evidencien el aporte y sus beneficios a lo planificado en el plan de fortalecimiento operacional que elabora en periodos de tiempo de mediano plazo el Comando Conjunto.

Así también, el seguimiento y la evaluación a nivel de procesos y resultados, en momentos ex ante y concomitante, de los diversos programas y proyectos que estructuran los diversos planes antes mencionados, son procesos tremendamente relevantes en la gestión por resultados pues solamente se conocerá, y argumentará, que el gasto en el bien público defensas se ha optimizado siempre y cuando existan indicadores que permitan medir una mejora en la administración de recursos públicos sustentados en criterios de eficacia, eficiencia, economía e igualdad.

Así estas tensiones, que en el ámbito legal se denominan antinomias jurídicas, identificadas tanto en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional como en la Ley de Personal de Fuerzas Armadas y sus respectivos reglamentos, contienen entre sus articulados disposiciones que se contraponen a lo que pretende la gestión por resultados y en general la nueva administración pública, respecto de los principios de eficacia, eficiencia y calidad que le rigen a la administración pública (Constitución, 2008, Art. 227).

Por ejemplo, la Constitución dispone que “Los miembros de las Fuerzas Armadas... estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones...”; (Constitución, 2008, art. 160); conjuntamente con la Ley Orgánica de Servicio Público que señala que “los miembros activos de las Fuerzas Armadas... se registrarán en lo previsto en dichas disposiciones por sus leyes específicas y subsidiariamente por esta ley en lo que fuere aplicable”. (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010, art. 3).

Esta salvedad en la normativa que regula al talento humano en el sector pública da lugar a una “autonomía jurídica” de Fuerzas Armadas, empero de lo dispuesto en el artículo 4 del mismo cuerpo legal en donde se señala expresamente que “serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público” (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010, art. 4). Este artículo se corresponde con lo previsto en la Constitución en donde se considera servidor público a “todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”. (Constitución, 2008, Art. 229)

Sin embargo, la misma Constitución en el artículo 326, numeral 9 señala “que para todos los efectos de la relación laboral en las instituciones del Estado, el sector laboral estará representado por una sola organización” (Constitución, 2008, art. 326), organización que según lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 de la Ley Orgánica de Servicio Público es el Ministerio de Relaciones Laborales a través de las Unidades de Talento Humano de cada institución perteneciente a la administración pública.

No obstante, La Ley Orgánica de la Defensa en su Capítulo IV norma acerca de los órganos reguladores de la situación militar y profesional del personal de las Fuerzas Armadas, en donde establece, según rango militar, a consejos encargados de conocer y resolver la situación profesional de los oficiales o tropa.

Claramente existe una antinomia jurídica entre dos leyes orgánicas, en este caso La Ley Orgánica de la Defensa y la Ley Orgánica de Servicio Público. En la Ley Orgánica de la Defensa Nacional los efectos de la relación laboral en Fuerzas Armadas se gestionan ante los Consejos Militares, mientras que en la Ley Orgánica de Servicio Público es el Ministerio de Relaciones Laborales es la única institución que representa al Estado en lo laboral con las demás instituciones estatales; no obstante en el ámbito de remuneraciones e ingresos complementarios de los servidores públicos, la ley concilia el tema indicando expresamente que el Ministerio de Relaciones Laborales es el ente rector y en tal virtud regenta a los militares, considerados por la Constitución como servidores públicos también,

sin embargo y para el efecto, contempla la creación de comisiones asesoras, siendo una de ellas la de las Fuerzas Armadas.

Al establecerse como eje transversal de la gestión por resultados a la subordinación militar al poder civil, su materialización como tal se complica por cuanto el marco legal dispone de dos instituciones diversas, para el caso del sector defensa, las mismas que representan al Estado en la relación laboral con los servidores públicos sean estos civiles o militares.

Si se pretende que la acción militar se alinee irrestrictamente con unas metas, objetivo y planificación que impulsa el régimen de desarrollo, la gestión del talento humano, como sistema fundamental para la consecución del Buen Vivir debe también estar alineada a la rectoría del ministerio del ramo, a fin de que lo programado se ejecute tal como se lo planificó tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, como en el sectorial e institucional de todos los servidores públicos que laboran en el sector defensa.

Dicha rectoría no se ejerce, cosa por demás grave ya que es el Ministerio de Relaciones Laborales quien conoce de los planes, metodologías, técnicas y demás instrumentos para alcanzar el buen vivir del talento humano en el sector público. Si bien, los militares constitucionalmente se rigen por “leyes especiales”, estas tienen su horizonte en sus derechos y obligaciones propias de su accionar en el uso legítimo de la violencia en pro de la defensa de la soberanía, sin embargo, en lo referente a su gestión administrativa<sup>15</sup> esta tendría que normarse en función de su calidad de servidor público.

Mientras esta rectoría no está del todo clara, y fundamentalmente normada, la gestión por resultados tendrá dificultades en su implementación y ejecución en Fuerzas Armadas ya que se hace trunca la alineación de la planificación gubernamental respecto al talento humano en el sector público, a la gestión de los miembros de Fuerzas Armadas en áreas administrativas del sector defensa, sector del cual son su órgano ejecutor.

---

<sup>15</sup> Entendiéndose gestión administrativa por desenvolvimiento administrativo, responsabilidad en la administración del patrimonio público, formación y capacitación y evaluación en áreas administrativas.

Así mismo, la Ley Orgánica de Servicio Público norma al Subsistema de Evaluación de Desempeño, en donde la evaluación se “encamina a impulsar la consecución de los fines y propósitos institucionales... y el mejoramiento continuo de la calidad del servicio público prestado” (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010, art. 76). Esta disposición legal se corresponde con lo dispuesto en el artículo 215 del Reglamento a dicho cuerpo legal, en donde expresamente se indica que la evaluación se fundamenta “en la programación institucional y los resultados alcanzados de conformidad con los parámetros que el Ministerio de Relaciones Laborales emita para el efecto, cuyas metas deberán ser conocidas previamente por la o el servidor” (Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público, 2011, art. 251).

Por otro lado, la Ley de Personal de Fuerzas Armadas establece que la evaluación del militar se la realizará en “base al análisis de sus competencias técnico profesional, psicosociales, valores institucionales básicos o fundamentales y condición física. La calificación se hace sobre la base de parámetros objetivos en relación con el grado o desempeño de las funciones asignadas”. (Ley de Personal de Fuerzas Armadas, 1991, Art. 91)

Se puede observar que mientras al servidor público civil se lo evalúa por resultados, al servidor público militar se lo evalúa en función de competencias. Estas dos metodologías por el contrario de ser complementarias, se contraponen en aras de hacer efectivo los principios de eficacia, eficiencia y calidad en los que se sustenta la administración pública y la gestión por resultados.

Y es que la evaluación regentada por la Ley Orgánica de Servicio Público busca analizar el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales a través de los productos y resultados que en el transcurso de un año han realizado los servidores públicos, en las Fuerzas Armadas, no existe una eventual planificación de la gestión del recurso humano en base a logros o productos en el corto plazo. Esto indudablemente contribuye a una discrecionalidad peligrosa de quien evalúe, además, de un desconocimiento al momento de dirimir si lo actuado por los militares aporta a la consecución de los planes estatales.

### *3.2. Análisis desde la dimensión de gestión*

La Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo dan un “vuelco a la concepción global de la defensa” (Ministerio de Defensa Nacional, 2011, pág. 9), por cuanto buscan en la gestión de la seguridad directrices de integralidad que apoyen a la consecución del régimen de desarrollo y del buen vivir.

Para ello, la visión que el Ejecutivo, como comandante en jefe de Fuerzas Armadas, se orienta a la modernización de su gestión, sin dejar de lado los principios de eficiencia e igualdad de la nueva administración pública, sin embargo, lo antes mencionado implica un período de transición en donde los ejecutores deban comprender, asimilar y poner en marcha este nuevo modelo de gestión.

En este contexto se ha identificado tres puntos sensibles en los que podrían surgir tensiones en la implementación de un modelo de gestión orientado a los resultados y que a su vez coadyuve a los objetivos, políticas y metas del Buen Vivir:

- 1) Redefinición de la Misión de Fuerzas Armadas
- 2) Redefinición de la Doctrina de Fuerzas Armadas
- 3) Modernización de la estructura

#### *Redefinición de la Misión de Fuerzas Armadas*

Ya se ha establecido que la defensa es una competencia exclusiva del Estado, sin embargo, el nuevo enfoque de la gestión pública lo ubica como un componente de la seguridad integral que busca el desarrollo y la igualdad de la sociedad, con una perspectiva en la “que se promulgue la paz, los derechos humanos y el Buen Vivir” (Ministerio de Defensa Nacional, 2011, pág. 12), no obstante el monopolio del uso legítimo de la fuerza sigue estando bajo el control del estado, por lo que en situaciones de crisis, las fuerzas de defensa constituyen el último recurso para que un país pueda imponer su voluntad y defender sus intereses.

Desde este enfoque, la administración de la defensa, a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, exige un direccionamiento político y administrativo hacia las Fuerzas Armadas, que contribuya a garantizar la soberanía y la integridad territorial ante eventuales amenazas a la seguridad integral, y que a la par coadyuve al desarrollo nacional.

Para conseguirlo, se ha previsto desde el marco normativo constitucional y legal, “la modernización conceptual de la doctrina de Fuerzas Armadas” (Chardich Pulgar, 2003, pág. 1) que trascienda el tradicional enfoque de la defensa de las fronteras y el territorio hacia un paradigma de seguridad con una visión integral, participativa y transversal. Desde esta perspectiva, la misión constitucional de los ejecutores de la defensa permite “la utilización de su contingente para apoyar al desarrollo nacional” (Constitución, 2008, Art. 162).

Por tanto, la participación de Fuerzas Armadas es legal y por demás legítima en todos aquellos asuntos en los ámbitos de su competencia que apoyen el desarrollo nacional, en otras palabras que “apoyen la acción del Estado” (Ministerio de Defensa Nacional, 2011, pág. 32). La seguridad integral es un componente fundamental en el desarrollo del estado y su despliegue permite garantizar las libertades, derechos y garantías constitucionales de las personas en el Ecuador.

Empero, se debe tener en cuenta que en tiempos de paz, los asuntos relacionados con la seguridad giran en torno a la aparición de nuevos actores y riesgos, que plantean nuevas tareas a las fuerzas de defensa. Así tenemos que en función de la situación social y política, muy particular de cada estado, “se agregan misiones secundarias o complementarias” (Chardich Pulgar, 2003, pág. 1) a la asignada constitucionalmente, las mismas que suelen ser direccionadas a combatir el narcotráfico, al crimen organizado, actuar contra el contrabando, intervenir prestando ayuda cuando suceden catástrofes naturales, etc; en este sentido, la asignación de nuevas misiones a la institución militar constituye en sí mismo un redefinición de la misión constitucional, por cuanto así lo requiere el Estado y lo permite la ley.



Sin embargo, existe la posibilidad de que para afrontar estos nuevos desafíos los recursos humanos, tecnológicos y físicos de Fuerzas Armadas no sean los adecuados para una eficiente y eficaz gestión de la defensa con un enfoque de apoyo al desarrollo y de la seguridad integral.

Al respecto, se identifica que una preocupación latente en cuanto al tema de la redefinición de la misión de Fuerzas Armadas se da en el sentido de minar la profesionalización de elemento humano en el hecho de terminar realizando labores relacionadas con la seguridad interior que son responsabilidad de otras instituciones, y aún más delicado el “que al mismo tiempo descuidar su entrenamiento, perder sus capacidades operacionales resultando increíblemente poco disuasivas, situación que no les permitiría cumplir con su misión principal.” (Chardich Pulgar, 2003, pág. 2)

#### *Redefinición de la Doctrina de Fuerzas Armadas*

Los retos de la nueva administración pública y su gestión por resultados, requieren que la acción pública se ejecute con eficiencia; bajo este precepto, la gestión de la defensa debe realizarse bajo una acción conjunta, rápida y flexible por parte de los efectivos del Ejército, Marina y Fuerza Aérea, lo que exige cambiar la doctrina así como la estrategia en el empleo de los Institutos Armados; “ya que fueron concebidas para operaciones de la era industrial y no para las batallas de la era de la información” (Chardich Pulgar, 2003, pág. 3); de manera que el cambio debe iniciarse con nuevos conceptos y estrategias, que orienten el empleo conjunto e interoperable de las fuerzas, es decir, su gestión debe enfocarse en la integralidad de la defensa y, ya no por separado según el elemento que se custodie, lo que implica la superación de autonomías internas, dadas y legitimadas dentro de la gestión tradicional de Fuerzas Armadas y su doctrina, así como en su cultura organizacional.

Lo que se busca es “integrar las tres fuerzas a un mando conjunto para tiempos de conflicto y paz” (Ministerio de Defensa Nacional, 2011, pág. 9), y es que las Fuerzas Armadas

enfrentan un doble reto, ya que se desarrollan en un ambiente restrictivo en lo referente a recursos y las posibles misiones a cumplir son cada vez más numerosas y diversas entre sí, asimismo tienen que actuar con los otros actores de seguridad nacionales, internacionales y globales, de manera que el concepto clave entonces es poder desarrollar capacidades operacionales, que les permita un accionar con un alto grado de interoperabilidad entre las fuerzas de la propia nación así como en la posibilidad de desarrollar acciones combinadas en el ámbito internacional, situación que les permitirá cumplir con su misión en un ambiente de alta complejidad.

Además, la visión que desde el ente rector de la defensa se construye para la institución militar es la de “unas Fuerzas Armadas unificadas, formadas bajo los fundamentos de la democracia y los derechos humanos, con capacidades, que respondan a una planificación equilibrada y responsable” (Ministerio de Defensa Nacional, 2011, pág. 11). El problema surge en el hecho de que la doctrina además de ser una directriz para la profesionalización de las ramas armadas, es también un marco referencial de actuación administrativa, es decir, el diseño, gestión y control del cumplimiento de objetivos y metas surge de las comandancias que regentan a cada Fuerza, lo que eventualmente impide estructurar una planificación y gestión conjunta e integral de la defensa, ya que las acciones, proyectos y programas se diseñan con una perspectiva utilitaria para la Fuerza.

El gobierno por resultados busca medir y controlar las acciones que se ejecuten orientada a los resultados, que en el ámbito de la defensa es el cumplimiento de su misión constitucional y de sus otras misiones asignadas; en este contexto, si no existe una complementariedad de la gestión de la defensa por parte de las instituciones armadas, el resultado difícilmente se logrará, por cuanto existiría entre otras dificultades: duplicación de esfuerzos, costos transaccionales altos, desperdicio de recursos.

La oportunidad de la información sería también un problema serio, debido a que si la gestión se da por separado, los canales de comunicación tendientes a implementar coordinaciones requeridas entre los actores se perdería en la especialización de su gestión. Lo antes mencionado dificultaría la administración por parte del Ministerio de Defensa, por

cuanto la evaluación de las políticas de defensa que surgen desde el poder civil estarían dispersas en una gestión diferenciada en cada rama armada, complicando la retroalimentación que debe darse a fin de conocer si se está o no coadyuvando al cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Es importante recalcar que, la doctrina militar, bajo el nuevo paradigma de la administración pública debe contemplar una sujeción a la normativa de derechos humanos, por cuanto se reconoce que el elemento humano en la milicia es un ciudadano, para el cual se garantiza su igualdad y oportunidad. Este punto no se debe dejar de tener en cuenta, por cuanto la tradicional doctrina militar formaba al soldado, al mariano o al aviador como instrumentos para la aplicación del monopolio de la violencia y no como ciudadanos que garantizan los derechos y libertades a la sociedad.

#### *Modernización de la estructura*

El paradigma de la nueva gestión pública propone una estructura organizacional lo más plana posible a fin de que los principios de eficiencia e igualdad se apliquen en todos sus procesos y actividades.

Por otro lado, la transparencia y oportunidad en la información que requiere dicho modelo para legitimarse ante la ciudadanía obliga a ejercer prácticas de monitoreo y seguimiento permanentes bajo métodos cuantitativos, siendo por antonomasia el uso de indicadores, que en el ámbito de gobierno por resultados, miden y valoran la gestión de la institución en la medida del cumplimiento de sus metas y objetivos operativos y estratégicos.

En este contexto, las Fuerzas Armadas se enfrentan a otro reto importante en la implementación de dicho modelo, en razón de que su estructura organizacional se sostiene en el modelo antagónico al de resultados, el burocrático. Las estructuras fuertemente jerárquicas y burocratizadas, “propias de los ejércitos de masas de la era industrial” (Chardich Pulgar, 2003, pág. 3) resultan obsoletas para modelos orientados hacia el ciudadano, por cuanto “la experiencia histórica, luego del análisis de los diferentes

desastres militares, demuestra que las fallas se debieron sobre todo a no anticipar los problemas, no aprender de las experiencias de otros y sobre todo, no adaptarse a los cambios requeridos para el nuevo tipo de conflicto que se les presentaba” (Chardich Pulgar, 2003, pág. 4).

La implementación de un modelo que priorice el resultado a la norma, entra en conflicto con organizaciones burocráticas como Fuerzas Armadas debido a que sus características organizativas como institución son rígidas, excesivamente jerarquizadas y con una cultura organizacional resistente al cambio e innovación. Por otro lado, tendencias como la desconcentración y descentralización que persiguen una participación ciudadana más activa en la gestión pública, son incompatibles con una institución que basa su permanencia en el tiempo en la disciplina y alineación a mandos superiores que se concentran administrativa y estratégicamente en lugares cercanos al decisor político.

Estas vicisitudes son conocidas y reconocidas desde el ámbito político en nuestro país, de hecho, el Ministro Coordinador de Seguridad, Valm. Homero Arellano Lascano señala que “tenemos que superar dificultades, contrarrestar percepciones culturales, desterrar del imaginario colectivo que el tema de seguridad es asunto, exclusivo de militares y policías. Tenemos que pensar la seguridad no solamente con más vigilancia o más leyes, sino como una propuesta de corresponsabilidad de la ciudadanía” (Arellano, 2012, pág. 11).

#### **4. ACCIONES PARA UNA MEJOR APLICACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS EN FUERZAS ARMADAS**

Carlos Bresser en su análisis y cuestionamiento al modelo de gestión pública burocrática en Latinoamérica menciona que para que un modelo de demanda centre sus resultados hacia la atención del ciudadano, como lo es el modelo de gestión por resultados, debe ejecutar una reforma en tres dimensiones: la institucional legal, la de gestión y la cultural.

En el presente capítulo se proponen acciones que mitiguen las tensiones que probablemente puedan surgir de la implementación de gobierno por resultados en el sector defensa y que

fueron ya identificadas en el tercer capítulo; sin embargo, dichas acciones de mitigación abordan dos de los tres dimensionamientos que Bresser propone, esto es: el dimensionamiento institucional legal y el de gestión. No se aborda el dimensionamiento cultural por tratarse de un tema más profuso y que más bien debería ser estudiado desde una perspectiva más etnográfica que analítica.

#### *4.1. Acciones para la dimensionamiento institucional legal*

Ya se ha identificado que una de las aristas más sensibles a la implementación de gestión por resultados en el ámbito de la defensa territorial es el cambio del paradigma tanto en la doctrina como en la misión constitucional que avala y legitima el uso y monopolio de la fuerza en aras de garantizar la soberanía territorial empero de una orientación a la construcción y sostenibilidad de una seguridad integral.

Así también se ha evidenciado que la normativa legal específica para Fuerzas Armadas no se alinea jurídicamente del todo a normas superiores tales como la Ley de Seguridad Pública y del Estado y al Constitución, por cuanto el espíritu con el que fueron aprobadas se enfocaba en una visión garantista de la democracia. Al día de hoy, el enfoque de la gestión de la defensa da un giro de 180 grados y se alinea a los objetivos y políticas del régimen de desarrollo, pasando a ser una institución garantista de derechos y libertades de los ciudadanos en un marco de respeto a la Constitución y sujeción al poder político.

En este contexto, se proponen dos acciones en concreto que permitan una transformación de la gestión de la defensa en un horizonte de tiempo de mediano plazo:

- 1) La complementariedad en Fuerzas Armadas;
- 2) La realineación de la normativa orgánica de Fuerzas Armadas

En cuanto a la primera de las acciones, la complementariedad de Fuerzas Armadas se refiere a la actualización que debe darse a la misión y doctrina con las que operan las tres ramas armadas, es decir la Fuerza Terrestre, la Fuerza Naval y la Fuerza Aérea, ya que

deben converger en una sola y tener como objetivo primordial la defensa de la soberanía territorial como componente fundamental para la consecución del buen vivir, lo que implica no solamente la utilización de la fuerza para garantizar las libertades, sino también la prestación de su contingente físico, tecnológico y humano para la garantía de los derechos de los ciudadanos.

La complementariedad es un objetivo primordial para la consecución de una “formación y doctrina en pos de una estrategia y planificación comunes” (Ministerio de Defensa Nacional, 2011, pág. 9), lo que a su vez constituye un esfuerzo para el logro de la igualdad entre sus miembros en su estructura organizacional bajo el mando del Comando Conjunto, ya que todas las Fuerzas despliegan operaciones que no pueden ser ni subestimadas o subvaloradas en función de escenarios coyunturales.

Una misión que operativice la defensa del país de una manera conjunta y articulada, permite la implementación de una doctrina que enfoque la formación del elemento humano militar de una manera holística desde el punto de vista táctico; lo que hace factible comprender de manera integral los roles operativos en pro de una defensa ya no basada en el elemento a custodiar, sino de las zonas y regiones para las cuales se han desplegado.

Al respecto, una opción para el fomento de la complementariedad operacional en Fuerzas Armadas es el despliegue por territorios mediante la implementación de unidades que se estructuren por elementos del ejército, la aviación y la marina, teniendo en cuenta siempre la viabilidad geográfica, a fin de tener tiempos de respuesta inmediatos basados en la cercanía y conocimiento especializado del área en donde la amenaza, riesgo o conflicto se genera.

Así también, una doctrina que fomente la complementariedad logrará inexorablemente incentivar la construcción de medidas de confianza mutua entre las Fuerzas y superar autonomías internas, que más que operacionales son administrativas, “e integrar a las tres fuerzas a un mando conjunto, para tiempos de conflicto y paz” (Ministerio de Defensa Nacional, 2011, pág. 9).

Ya en lo referente a la alineación de la normativa jurídica de Fuerzas Armadas al nuevo marco constitucional y legal, dicha acción es prioritaria para la normal y sostenible implementación de la gestión por resultados en el sector defensa. De hecho, toda la normativa técnica que el Ejecutivo ha expedido y dispuesto su inmediata aplicación respecto de gobierno por resultados no ha sido posible implementarlo a nivel operativo, por cuanto las leyes que están en vigencia para la administración de la gestión y el talento humano en el ámbito militar no lo permiten.

El marco legal de Fuerzas Armadas debe ser rediseñado en función de una conceptualización de la seguridad con enfoque integral, que tenga como principios la eficiencia, igualdad y oportunidad en el cumplimiento de sus disposiciones, pero sobre todo, aminore la discrecionalidad que la normativa actualmente permite tanto en su aplicación como en su control.

El nuevo modelo de gestión requiere de normativa que enfoque sus esfuerzos en el ciudadano, muestra de ello es el “proyecto de ley denominado Código Orgánico de Entidades de la Seguridad Ciudadana, que establece procedimientos de transformación y fortalecimiento institucional de la Policía Nacional y de los entes de seguridad ciudadana” (Olivares, 2012, pág. 7).

La reforma del marco legal orgánico de Fuerzas Armadas permitirá que la nueva misión y doctrina con un enfoque de seguridad integral de las instituciones armadas sea una realidad, de ahí que, hasta que no se de esta reforma de dimensionamiento legal, la gestión por resultados llegará al nivel del decisor político, más no del ejecutor táctico operativo de la defensa.

#### *4.2. Acciones para la dimensionamiento de gestión*

Para hacer frente a las nuevas realidades estratégicas, es necesario desarrollar una nueva concepción de la seguridad y defensa que compatibilice las iniciativas de cooperación y acercamiento vecinal y regional con el mantenimiento de una adecuada capacidad militar.

La nueva realidad en el ámbito castrense, esto es, la alineación de su gestión al horizonte trazado por el régimen de desarrollo y del buen vivir y la coordinación con la sociedad civil en la construcción de las políticas de defensa enfocadas hacia una seguridad integral, tiene una incidencia directa en la modernización y mejora de las Fuerzas Armadas, lo cual demanda la necesidad de reflexionar respecto su tamaño, el número de sus efectivos, su dimensión en función de su grado de preparación y mayor operatividad.

En este sentido, la necesidad del estudio y comprensión de la gestión de Fuerzas Armadas sustentado en ciencias tales como la economía o la administración empresarial, se constituye en instrumentos clave para incrementar el grado de disponibilidad operativa, la eficacia y eficiencia de las unidades militares.

En este contexto, se proponen dos acciones específicas para que la mejora en la implementación de gestión por resultados en el dimensionamiento de gestión de las Fuerzas Armadas ecuatorianas:

- 1) La reducción de costos de transacción y administración pública;
- 2) La planificación participativa en las políticas de defensa

Al hablar de reducción de costos de transacción y administración pública, el criterio en el ámbito militar se enfoca sobre todo en la disminución en “costos de coordinación y garantía en la adquisición de bienes estratégicos para la defensa” (Albi, 2000: 57, 61).

Con la finalidad de disminuir los costos de las actividades y potenciar las capacidades de las Fuerzas Armadas, se debe desarrollar parámetros que tiendan a una estandarización del material bélico, así como de los procedimientos logísticos que requieren para su correcta y



oportuna operación. “En este sentido, los criterios fundamentales para administrar los recursos del Sector Defensa son dos:

- Control y transparencia de las actividades
- Eficiencia y transparencia en la ejecución de los presupuestos.” (Ministerio de Defensa del Perú, 2005, pág. 7)

Se propone entonces la implementación de la economía de defensa como política en el ámbito de la defensa como directriz en la programación, formulación, ejecución y control de los presupuestos y en el diseño y evaluación de los programas y proyectos de inversión de Fuerzas Armadas.

La economía de defensa es “el estudio de la gestión militar para tiempos tanto de guerra como de paz mediante la aplicación de herramientas de economía moderna” (Urrutia, 2005, pág. 4) y se sustenta en la concepción de la defensa como bien público puro. El interés y necesidad en su aplicación ha tenido una creciente importancia por cuanto el gasto asignado a defensa se financia con dineros del fisco; así también el estudio y comprensión del gasto público en defensa son elementales para la formulación de la política de defensa, el diseño de la estrategia y el desarrollo de la actividad militar.

Entonces, la utilidad que devendría de la implementación de la economía de la defensa en la gestión militar sería la de racionalizar, mediante la parametrización en función de criterios técnicos y presupuestales, de los procesos de diseño, aprobación, ejecución y evaluación de todos los programas y proyectos de adquisición, modernización y renovación de los bienes estratégicos para la defensa nacional sustentados en criterios de eficiencia, eficacia, calidad y economía que reduzcan en función de estándares los costos de transacción y administración en dichos procesos.

Así también se propone una reducción de costos de transacción y administración pública en la estandarización de los procedimientos de procesos de apoyo a la gestión militar, “la reestructuración de F.F.A.A se cumple varias líneas de acción como la racionalización de

tareas administrativas sobre la base del apoyo a las misiones operativas” (Ministerio de Defensa nacional, 2011, pág. 25). Estos procesos de apoyo, tales como el transporte de efectivos a la zona de intervención, la comunicación e infraestructura conjunta entre las fuerzas y el accionamiento de sistemas de alerta, deben concebirse y difundirse en un lenguaje común y compartido por los ejecutores, esto con el objeto de incrementar su eficiencia y eficacia en su despliegue operacional.

Ya en materia de la segunda propuesta, se debe entender a la planificación participativa de las políticas de defensa como el involucramiento no solamente de la burocracia especializada, sino también de los actores que estructuran el sector de la seguridad integral, así como la participación de la sociedad civil como beneficiario último de un bien público como lo es la defensa.

En este sentido los principios de igualdad y de la transparencia de información que impulsa el nuevo paradigma de gestión pública en el país, deben propender a institucionalizar en Fuerzas Armadas “procesos de ampliación e inclusión del debate ciudadano en temas referidos a la seguridad y defensa, que había estado ausente y aislado del conjunto del sistema político y distante de la observación social” (Ministerio de Defensa Nacional, 2011, pág. 25)

En este contexto, la consecución de una cultura de defensa en el sociedad civil como directriz en la consolidación de una planificación participativa en políticas de defensa debe ser un elemento a considerarse si se busca mejorar la implementación de la gestión por resultados en el ámbito militar; y es que si el beneficiario conoce el ciclo del bien público que recibe, tendrá una visión y criterio más realista y objetivos al momento de evaluar la incidencia del bien defensa en la garantía de sus libertades, derechos y garantías, discerniendo lo que debe exigir y recibir en tiempos de paz y de guerra.

Por otra parte, la dinámica en la provisión y difusión de información respecto de los productos intermedios y finales de la defensa es otro elemento de vital importancia para que la planificación participativa sea una realidad. El derecho a la información de cómo se

gestiona los recursos estatales que los ciudadanos tenemos por igual es un disparador para empoderar a las personas en la evaluación y control del bien público defensa.

De ahí que la implementación de mecanismos que transparenten la información, considerada erróneamente en su mayoría como reservada por el modelo burocrático tradicional de Fuerzas Armadas, urgen para una mejora en la implementación de gestión por resultados en la institución militar. Así, la conectividad con plataformas informáticas públicas o de administración y control de recursos tales como el Sistema Nacional de Información o el Portal Operativo de Gobierno por Resultados respectivamente, coadyuvarán en una temprana y democrática participación de la sociedad civil en temas de defensa.

## **5. CONCLUSIONES**

La gestión pública apalancada en el modelo burocrático propuesto por Max Weber se sustenta en una racionalidad legal que busca la eficiencia mediante el conocimiento del funcionario a nivel de especialidad de sus actividades, el mismo que se agrupa en un cuadro administrativo como elemento formal de dicha racionalidad legal.

La delimitación de funciones por delegación de autoridad, la cadena de mando de acuerdo al principio jerárquico, la acción organizacional fundamentada en instrucciones detalladas e impersonales, la aplicación objetiva y fría de reglas y procedimientos uniformes y la centralización de las decisiones estratégicas al más alto nivel de la jerarquía se constituyeron en los principios dominantes de una administración eficiente bajo el modelo burocrático.

Sin embargo, la racionalidad legal con el tiempo evolucionó en una racionalidad tecnológica que decantó en procesos administrativos y productivos rutinarios, que delimitaron al modelo burocrático como un modelo de gestión de los bienes y servicios

públicos para el Estado y no para las personas, es decir, una forma de acción pública que buscaba la productividad antes que la calidad.

Así pues, las críticas al modelo weberiano se centraron en su extrema rigidez organizacional e ineptitud de respuesta ante escenarios cambiantes como la globalización, en donde la competitividad en el ámbito privado consolidó al cliente como el fin de todo el ciclo productivo. Este mismo escenario, se fue adaptando al ámbito estatal, en donde el ciudadano y el cumplimiento de sus derechos se convierten en fin ulterior de la acción pública.

Ante dicho escenario, la gestión pública ya no solo debe lograr la eficiencia sino también la igualdad y calidad en la provisión de los servicios y bienes públicos, es decir, llegar a todos los ciudadanos de la manera y forma en que estos perciban como beneficiosa la intervención estatal por cuanto así lo exigen sus derechos; sin embargo, el modelo weberiano no permite la adaptación de la gestión del cuadro administrativo a un escenario en donde los derechos están por encima de los procedimientos.

Es entonces cuando surge el nuevo paradigma de la gestión pública con un modelo de gestión que pone se preocupa además de alcanzar la eficiencia, por alcanzar la igualdad social, ya que no existen personas con mayores o menores derechos sino ciudadanos con derechos por igual. Así también, propende tanto una mayor participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas pública que dirija la acción del Estado como la transparencia de la información a fin de que el ciudadano sea quien controle y evalúe los bienes y servicios generados desde el Estado.

No obstante, el cambio de paradigma en la realidad es complicado, ya que el modelo weberiano fue considerado por largo tiempo como el ideal a seguir e implementar por la mayoría de países latinoamericanos en sus inicios, siendo El Ecuador uno de ellos. Así, la burocracia aparece en nuestro país el momento mismo en que se instaura la república, debido a las bondades que para el Estado le significaba centralizar y legitimar su poder mediante la sujeción a leyes y procedimientos que le permitían administrar la cosa pública.

No es sino hasta la reforma democrática dada en el año 2008 en el Ecuador, que el nuevo paradigma de gestión pública ve la luz en el marco constitucional y legal, siendo el instrumento para su implementación en las instituciones del gobierno central la gestión por resultados, modelo de gestión que busca el cumplimiento de los derechos ciudadanos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo mediante la consecución de resultados que evidencien un cambio en la calidad y nivel de la gente y lo más importante se garantice la igualdad de todas las personas en el acceso de los bienes y servicios públicos.

Empero, este modelo de gestión para su implementación presenta más novedades en unas instituciones dependientes de la función ejecutiva requiere que en otras. Este es el caso del sector defensa, en el que las Fuerzas Armadas ecuatorianas por antonomasia se constituye en una institución burocrática debido a su estructura orgánica vertical, jerárquica y centralizada.

Las Fuerzas Armadas del Ecuador se estructuran por el Ministerio de Defensa Nacional como ente responsable de la política pública en materia de defensa nacional y administración de Fuerzas Armadas; El Comando Conjunto como el máximo organismo operativo de planificación, preparación y conducción estratégica de las operaciones militares y las tres ramas armadas ejecutoras de la defensa en el territorio nacional: la Fuerza Terrestre, la Fuerza Naval y la Fuerza Aérea.

Debe considerarse también la dualidad que presenta la provisión de la defensa; por un lado, la defensa de la soberanía es competencia exclusiva del Estado por cuanto solamente a este le asiste la facultad del uso y monopolio legítimo de la fuerza para garantizar las libertades a sus habitantes como elemento imprescindible para el desarrollo y el bienestar común, por otro, está el hecho de que la defensa es un bien público por cuanto satisface una necesidad social que no puede solucionarse a través del mecanismo del mercado, porque su goce no puede estar sujeto al pago de los precios, además su provisión no implica exclusión ni rivalidad entre sus beneficiarios por lo que en términos económicos se clasifica en un bien público puro.

Así también, debe mencionarse que los conceptos de defensa y seguridad que acompaña la aplicación de la nueva administración pública en el Ecuador son integrales y que apuntan siempre a la consecución del Objetivo No. 5 del Plan Nacional de Desarrollo también llamado del Buen Vivir, de ahí que Fuerzas Armadas debe asumir nuevas misiones además de la defensa de la soberanía e integridad territorial en aras del apoyo al desarrollo y la seguridad integral.

Desde este enfoque la implementación de la gestión por resultados en el sector de la defensa encuentra varios retos que superar tanto en la dimensión institucional legal como en la de su gestión.

Los retos que se identifican en la dimensión institucional legal son:

- La profesionalización de la burocracia en Fuerzas Armadas, que tiene a su cargo el ejecutar la formulación, supervisión y regulación de dichas políticas, no está en su mayoría preparada para asumir tal responsabilidad.
- La autonomía administrativa con la que han venido operando las tres ramas armadas y el Comando Conjunto desalineada de directrices que para el efecto debe emitir y normar el Ministerio de Defensa Nacional, sobre todo en lo que respecta al diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos de inversión para la compra, repotenciación y mantenimiento de bienes estratégicos para la defensa nacional, en donde la ejecución presupuestaria para año 2011 fue baja respecto del monto total de los recursos fiscales asignados en dicho periodo de tiempo.
- Las antinomias jurídicas causadas por la inconsistencia y desalineamiento entre normativas legales específicas que regulan la gestión de Fuerzas Armadas en sus competencias y facultades y aquellas leyes de carácter general y jerarquía superior que norman el modelo de gestión de todo el sector seguridad.

- Las leyes orgánicas que regulan al sector de la defensa, legitiman la existencia por separado de las Fuerzas Armadas, es decir, la Fuerza Terrestre, la Fuerza Aérea y la Fuerza Naval se constituyen en personas jurídicas individuales con sus subsecuentes reglamentos y directrices que difieren uno de otro, en relación al modelo de gestión que utilizan en la custodia y defensa de la soberanía de elemento natural asignado (tierra, mar o aire). Mientras esta inconsistencia jurídica subsista, la implementación de la gestión por resultados en la institución militar será compleja por cuanto persistirán diversos parámetros de evaluación y control que, al no estar compilados, dispersarán la información respecto de la acción pública ejecutada por cada fuerza, lo que dificultaría aún más la verificación oportuna de la consecución de objetivos únicos e integrales como lo son los contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo para el sector defensa.

Desde el dimensionamiento de la gestión, se ha identificado como tensiones que surgen de la implementación de la gestión por resultados a:

- Redefinición de la misión de Fuerzas Armadas que trascienda el tradicional enfoque de la defensa de las fronteras y el territorio hacia un paradigma de seguridad con una visión integral, participativa y transversal.
- Redefinición de la doctrina de Fuerzas Armadas bajo el precepto de que la gestión de la defensa debe realizarse bajo una acción conjunta, rápida y flexible por parte de los efectivos del Ejército, Marina y Fuerza Aérea, lo que exige cambiar la estrategia en el empleo del monopolio de la fuerza.
- La modernización de la estructura de Fuerzas Armadas desde el enfoque de la nueva gestión pública propone una estructura organizacional lo más plana posible a fin de que los principios de eficiencia e igualdad se apliquen en todos sus procesos y actividades. Así también, la transparencia y oportunidad en la provisión de información a la ciudadanía respecto de la gestión de la defensa obligan a implementar procesos de seguimiento y evaluación de las metas y objetivos institucionales.

No obstante se ha propuesto acciones que mejoren la implementación de la gestión por resultados en el sector defensa a fin de que las tensiones antes identificadas se mitiguen y permitan una pronta y oportuna adaptación de las Fuerzas Armadas al nuevo paradigma de administración pública.

Así se tiene que las acciones propuestas bajo un enfoque institucional legal serían:

- La complementariedad de Fuerzas Armadas en la convergencia del empleo conjunto de los recursos y la logística expresado en una misión y doctrina institucional cuyo como objetivo primordial debe ser la defensa de la soberanía territorial como componente fundamental para la consecución del buen vivir, lo que implica no solamente la utilización de la fuerza para garantizar las libertades, sino también la prestación de su contingente físico, tecnológico y humano para la garantía de los derechos de los ciudadanos.
- La realineación de la normativa orgánica de Fuerzas Armadas al nuevo marco constitucional y legal como acción prioritaria para la normal y sostenible implementación de la gestión por resultados en el sector defensa.

De igual forma, las acciones propuestas bajo un enfoque de gestión serían:

- La reducción de costos de transacción y administración pública como alternativa para el control, eficiencia y transparencia en la ejecución de presupuestos y actividades de Fuerzas Armadas teniendo como política la economía de defensa y estandarización de los procedimientos de procesos de apoyo a la gestión militar.
- La planificación participativa en las políticas de defensa que tiendan el involucramiento de los actores que estructuran el sector de la seguridad integral mediante la consecución de una cultura de defensa en los civiles como instrumento para discernir entre lo que debe el ciudadano debe exigir y recibir en tiempos de paz y de guerra y la implementación de mecanismos que transparenten la información,



considerada erróneamente en su mayoría como reservada por el modelo burocrático tradicional militar.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, E. (2000). Público y privado: un acuerdo necesario. Editorial Ariel S.A., España, Págs. 57, 61, 66 y 72
- ARELLANO, H. (2012). Un cambio de época en las estructuras institucionales. Revista Seguridad No.1, Ecuador, Págs. 11
- BRESSER PEREIRA, C. (1996). De la administración pública burocrática a la gerencial. Revista de Servicio Público No. 47, Brasil, Págs. 5, 6 y 7
- CHARDICH PULGAR, J. (2003). Modernización y Transparencia en la Gestión de las Fuerzas de Defensa. RESDAL, Págs. 1, 2, 3 y 4
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR (2008), Arts. 141, 147, 151, 154, 158, 159, 160, 162, 227, 229, 280 y 326
- CROZIER, M. (1963). Le phénomène bureaucratique. Éditions du Seuil, Francia, Págs. 38 y 40
- CROZIER, M. (1974). El fenómeno burocrático 2. Amorrortu editores, Argentina, Pág. 55
- FREDERICKSON, H. G. (1999). Hacia una nueva administración pública. Clásicos de la administración pública. Universidad Autónoma de Campeche, México. Págs. 647, 652 y 654
- HINTZE, J. (2002). Control y evaluación de gestión y resultados. Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal No. 1, Colombia, Pág.15

- HINTZE, J. (2007). Modelos organizativos y redes institucionales. CLAD, República Dominicana, Pág. 1
- HOLZMAN, G. (2003). Política de defensa y diseño del Libro Blanco de la Defensa. El caso de Chile. Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Chile, Págs. 2 y 3
- LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO (2009), Arts. 11 y 44
- LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO (2010), Arts. 3, 4, 50, 51, 52 y 76
- LEY DE PERSONAL DE FUERZAS ARMADAS (1991), Art. 91
- REGLAMENTO A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO (2011), Art. 251
- MAKÓN, P. (2000). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. CLAD, República Dominicana, Págs. 3, 4 y 7
- MEJIA ACOSTA, A. (2009). Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador. FLACSO, Ecuador, Pág. 48
- MEYER, J. W., & ROWAN, B. (2001). Organizaciones Institucionalizadas: La Estructura Formal como Mito y Ceremonia. Fondo de Cultura Económica, México, Págs. 79, 80 y 81
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2011). Agenda Política de Defensa, Ecuador, Págs. 5, 9, 11, 12, 25 y 32
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2010). Política de la Defensa Nacional del Ecuador, Ecuador, Págs. 60 y 85
- MINISTERIO DE DEFENSA DEL PERU (2005). Libro Blanco de la Defensa Nacional, Perú, Pág. 7

- NORMA DE IMPLEMENTACIÓN Y OPERACIÓN DE GOBIERNO POR RESULTADOS (2011), Arts. 4 y 14
- NORMA TÉCNICA DE REESTRUCTURACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA INSTITUCIONAL (2011), Arts. 5, 8, 12, 20 y 22
- NUÑEZ, P (2001). Relaciones Internacionales del Ecuador en la fundación de la República. Corporación Editora Nacional, Ecuador, Pág. 32 y 33
- PARSONS. W. (2007). Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO, México, Pág. 39
- PÉREZ, D. (2003). La construcción del Libro Blanco de la Defensa del Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, Pág. 36, 96 y 97
- OLIVARES, H. (2012). Nuevo modelo de gestión para mejorar la seguridad ciudadana. Revista Seguridad No.1, Ecuador, Pág. 7
- RAMÍO MATAS, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional. CLAD, Venezuela, Págs. 4 y 7
- RESDAL (2000). Los escenarios institucionales de la Defensa Nacional en Nicaragua, Nicaragua, Pág. 1
- ROTH, André-Noël (2006). Discurso sin compromiso. Ediciones Aurora, Colombia, Págs. 60, 68, 84 y 86
- ROTH, André-Noël (2007). Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, Colombia, Págs. 23 y 45

- STIGLITZ, Joseph (2009). Microeconomía. Ediciones Ariel, España, Pág. 150
- URRUTIA, N. (2005). Aproximaciones, intuiciones y perspectivas sobre Economía de Defensa y Gasto Militar en Colombia.CEESEDEN, Colombia, Pág. 4
- WEBER, Max (2009). La política como vocación. Alianza Editorial, España, Págs. 83 y 84.
- WEBER, Max (2004), Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México, Págs. 174 y 179